Information et liberté

Information et liberté

Rapport de la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels

E R R A T U M

La page de titre de la Seconde partie devrait être à la page 107 et celle du Chapitre VI à la page 99.

Édition réalisée à
la Direction générale des
publications gouvernementales
Ministère des Communications

Chargé de projets: Marcel Gilbert
en 1981

Graphisme de la page couverture:
Luc Saucier

Composition typographique et montage
Mono-Lino inc.

© Gouvernement du Québec 1981
Dépôt légal — 2e trimestre 1981
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-04355-7

TABLE DES MATIÈRES

Lettre au Premier ministre IX
La composition de la Commission XI
Le personnel de la Commission XIII
Remerciements XV
Préface XVII

Première partie

Rapport et recommandations

Introduction 3

Un mouvement universel 3
Le droit à l'information 4
Le rôle de l'État 5
L'État et la vie privée 6
L'intérêt public 8
Le mode d'intervention 9
La fonction publique 9
Un organisme permanent 10
Une réforme permanente 11
L'extension du régime 11
Le coût de la réforme 12

Chapitre I La portée de la réforme 13

La nécessité d'une loi 15
La réconciliation des droits 16
La prépondérance de la loi 17

Chapitre II L'accès aux documents des organismes publics 19

Le titulaire du droit 21
L'information visée 22
Les organismes visés 23
Les délibérations 25
La prépublication des règlements 26
Le droit secret 27
Le repérage des documents 28
La demande de documents 30
La personne responsable de la demande 31
Les modalités et le coût de l'accès 33
Les délais de réponse à la demande 34

Les restrictions à l'accès: l'approche 36
Les relations intergouvernementales 39
Les renseignements économiques 40
La sécurité publique 43
Les documents de nature politique 45
La prise de décision 47

Chapitre III La protection des renseignements personnels 51

Les modèles étrangers 55
— le modèle suédois 55
— le modèle français 56
— le modèle américain 57
— le modèle canadien 57
Les principes directeurs 58
Les titulaires du droit 59
Les organismes visés 59
Les renseignements protégés 60
La création des fichiers 61
Les dossiers «parallèles» 62
Le répertoire des fichiers 63
La collecte des renseignements personnels 65
La conservation des données 66
Les transferts de données 67
Le code unique 69
L'accès à un dossier personnel 70
La correction d'un dossier personnel 71
Les restrictions à l'accès 74
La Convention du Conseil de l'Europe 76

Chapitre IV La Commission de l'accès aux documents des organismes pubics 77

Le statut de la Commission 81
Le rôle de la Commission 82

Chapitre V L'application de la Loi 87

Le ministre responsable 89
La réglementation 90
Les fonctionnaires et la loi 91
L'obligation de discrétion 91
La responsabilité des fonctionnaires 93
L'évolution du régime 95
Les clauses de confidentialité 96

Chapitre VI **La gestion des documents** 99

Les Archives nationales 102
La disponibilité de l'information accessible 104
Le jargon bureaucratique 105

Deuxième partie

Proposition de Loi 107

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

Annexes

Annexe I **Décrets** 151

1. Décret numéro 2807-80 du 3 septembre 1980 concernant une Commission d'étude sur l'accessibilité à l'information gouvernementale et sur les renseignements personnels que le gouvernement détient sur les citoyens 153

2. Décret numéro 896-81 du 11 mars 1981 concernant la prolongation du mandat de la Commission d'étude sur l'accessibilité à l'information gouvernementale et sur les renseignements personnels que le gouvernement détient sur les citoyens. 154

3. Décret numéro 1247-81 du 13 mai 1981 concernant la prolongation du mandat de la Commission d'étude sur l'accessibilité à l'information gouvernementale et sur les renseignements personnels que le gouvernement détient sur les citoyens 156

Annexe II **Mémoires et rencontres** 157

1. Organismes et individus qui ont fait parvenir un mémoire à la Commission .. 159

2. Rencontres de la Commission 163

Annexe III **Cheminement des demandes au Conseil exécutif et au Conseil du trésor** 165

1. Le cheminement d'une demande au Conseil exécutif 167

2. Le cheminement d'une demande au Conseil du trésor 171

Annexe IV **Fichiers de renseignements nominatifs gérés par certains organismes gouvernementaux** 175

Annexe V **Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel** 181

Annexe VI **Deux exemples parmi d'autres** 197

1. Extrait du mémoire du ministère des Affaires sociales 199

2. Extrait du mémoire du ministère de la Justice 208

Annexe VII **Documents législatifs consultés par la Commission** .. 215

Annexe VIII **Bibliographie sommaire** 221

Québec, le 25 mai 1981.

Monsieur René Lévesque
Premier ministre du Québec
Conseil exécutif
Québec

Monsieur le Premier ministre,

La Commission d'étude sur l'accès à l'information gouvernementale et la protection des renseignements personnels a reçu du gouvernement, le 3 septembre 1980, le mandat de lui soumettre des propositions concrètes de réforme en matière de relations entre l'État et les citoyens dans le domaine de l'information.

C'est avec grand plaisir que nous vous transmettons notre rapport, nos recommandations ainsi qu'une proposition de loi.

La mise en oeuvre d'une telle réforme dont les deux volets principaux sont l'accessibilité des documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels permettra aux citoyens, nous l'espérons sincèrement, d'exercer un meilleur contrôle démocratique sur les institutions publiques.

Veuillez agréer, monsieur le Premier ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Le président,

Jean Paré

La composition de la Commission

Le président : Jean Paré
directeur de *L'Actualité*

Les membres : Gaston Beauséjour
de la société d'études en informatique
Beauséjour & Associés

Jules Brière
de l'étude légale Brière, Roy,
Gingras & Mailhot

André Larocque
secrétaire général associé à la
Réforme électorale au ministère du
Conseil exécutif

Marcel Pépin
directeur de l'éditorial au
quotidien *Le Soleil*

Caroline Pestieau
directrice des études de recherche
à l'Institut C.D. Howe

Pierre Vadeboncoeur
écrivain, membre du Conseil de la langue française

Le secrétaire : Jocelyn Lavoie
du secrétariat du Comité de législation
au ministère du Conseil exécutif

Le personnel de la Commission

Les analystes : Responsable de l'équipe:
François Renaud
du ministère du Conseil exécutif

Francine Barry
du ministère du Conseil exécutif

Lionel Beaudoin
du ministère des Affaires intergouvernementales

Raymond Doray
du ministère du Conseil exécutif

Claude Emard
stagiaire

Jacques Landry
du ministère du Conseil exécutif

Monique Léveillé-Morel
stagiaire

Benoît Massicotte
du secrétariat de l'Assemblée nationale

Clarence White
du ministère de la Fonction publique

Le secrétariat : Responsable de l'équipe:
Pierrette Mailhiot
du ministère du Conseil exécutif

Sylvie Boutin
du ministère des Communications

Marie-Esther Étienne
du ministère des Communications

Colette Rochette
du ministère du Conseil exécutif

Muriel Tessier
du ministère du Conseil exécutif

Denis Bisson
du ministère du Conseil exécutif

Remerciements

La Commission a bénéficié de nombreux travaux, analyses et conseils qui lui ont été d'un précieux secours. Elle tient à exprimer sa gratitude à celles et ceux qui, généreusement, lui ont apporté expérience et encouragements.

Nous sommes d'abord infiniment redevables au Dr D. Carlton Williams, qui a présidé la Commission ontarienne sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée; il nous a fait part de la démarche de sa Commission et a mis à notre disposition ses documents de travail. Nous tenons aussi à remercier madame Corinne Fabre, administrateur civil au secrétariat général du gouvernement français et membre suppléante de la Commission d'accès aux documents administratifs, qui nous a présenté une évaluation de la mise en oeuvre des lois françaises en rapport avec notre sujet d'étude.

La Commission tient aussi à souligner la collaboration des ministères du Conseil exécutif, des Communications et de la Justice: sans leur assistance intellectuelle et technique, une telle entreprise n'aurait pu être menée à bien. À cet égard, nous sommes particulièrement redevables à Me Marie-José Longtin, directrice de la législation ministérielle au ministère de la Justice, à madame Raymonde Saint-Germain, secrétaire exécutive du Conseil des directeurs de communications et à monsieur Jacques Laliberté, directeur général de l'administration au ministère du Conseil exécutif.

Enfin, nous remercions tous ceux et celles qui ont fait parvenir un mémoire à la Commission et particulièrement les sous-ministres et dirigeants d'organismes dont les études ont étayé notre réflexion et nous ont permis de mieux saisir les rouages de l'administration publique québécoise.

Préface

Après huit mois de travaux assidus, la Commission d'étude sur l'accès à l'information gouvernementale et la protection des renseignements personnels détenus par les organismes publics remet son rapport et ses recommandations. Le nom de la Commission et le décret la constituant indiquent bien les limites autant que l'étendue de son mandat: étudier les moyens administratifs et juridiques d'assurer les deux buts recherchés tout en protégeant notre régime démocratique et les autres intérêts des citoyens.

Ainsi, la Commission n'a pas tenu d'audiences publiques. Il y a à cela deux raisons. D'abord, la plupart des organismes et des groupes d'intérêt directement préoccupés par ces questions ainsi que des services gouvernementaux susceptibles d'être touchés s'étaient déjà prononcés et avaient fait valoir leurs points de vue au cours des dernières années. La Commission est entrée en contact avec ces divers organismes pour s'assurer qu'ils n'avaient pas changé d'attitude et que tous les éléments nouveaux seraient pris en considération. Deuxièmement, le mandat originel de la Commission, qui était de six mois, ne l'habilitait pas à tenir des audiences publiques, habituellement réservées aux Commissions d'enquête.

On ne nous demandait pas, en effet, de déterminer si l'accessibilité de la documentation publique et la protection des renseignements personnels étaient souhaitables, mais bien comment assurer ces droits, le consensus social et politique semblant à peu près établi sur ces questions. Au surplus, les commissaires oeuvraient à temps partiel.

La Commission a donc largement utilisé les divers rapports, mémoires et requêtes qu'elle a reçus des organismes en question. Elle a rencontré de nombreuses personnes qui lui semblaient susceptibles de jouer ultérieurement un rôle important dans l'application d'une loi nouvelle. On trouvera d'ailleurs dans l'annexe II la liste de ces organismes, associations et personnes. La Commission a également travaillé à partir d'un certain nombre de documents publics préparés par divers services gouvernementaux et divers consultants au cours des dernières années. On peut citer en particulier les travaux exécutés aux ministères de la Réforme électorale et parlementaire, de la Justice, des Communications, au Bureau central de l'informatique et au Conseil du trésor. La Commission, enfin, a étudié avec attention les législations étrangères en la matière, en particulier les législations américaine, française, suédoise, le projet de loi fédéral, ainsi que le rapport de la

Commission ontarienne d'enquête dirigée par le Dr D. Carlton William. On trouvera une liste des documents législatifs consultés par la Commission dans l'annexe VII.

Les propositions de réforme que l'on trouvera dans le présent rapport, dans les 135 recommandations qui en sont tirées et dans la proposition de loi qu'il nous a semblé utile de préparer ne sont pas le résultat d'un débat quant aux principes mais le fruit d'une étude.

Dès le départ, les membres de la Commission se sont mis d'accord sur la nécessité d'une réforme et sur une tâche: en déterminer la portée et les modalités. Les membres de la Commission n'étaient pas des représentants d'entreprises, de groupes, d'associations. Ils estimaient n'avoir d'autre mandat que celui que leur inspirait leur expérience, que leur imposait leur conscience. Ils n'ont même pas, hors certaines questions de méthode, eu à trancher par vote entre des positions contradictoires. Il leur semblait, en effet, que si sept personnes étaient incapables d'un consensus sur ces questions, il était illusoire d'en attendre un du législateur et encore moins de la société dans son ensemble. Dans chacun des cas, ils ont trouvé un terrain d'entente, une solution qui satisfasse les diverses tendances et qui concilie les diverses solutions possibles.

Nous avons également tenté, malgré certains mémoires pressants, de rester à l'intérieur des limites du système social, politique, juridique et économique où nous vivons. On aurait pu imaginer une approche plus restrictive, privilégiant l'Etat. Il eut été possible d'adopter une approche plus laxiste. Nous n'avons voulu voir l'État ni comme une force à abattre, comme un ennemi du citoyen, ni comme une institution ayant d'autres droits que ceux qui lui sont consentis par l'unité de base de notre système politique: l'individu. Il se peut que des transformations de ce système soient souhaitables, mais il revient aux délégués de ces individus d'en décider. Nos recommandations postulent donc le maintien de la souveraineté du Parlement, du régime de représentation et de la responsabilité ministérielle.

Nous ne nous sommes sentis obligés ni de suivre les exemples d'autres pays, ni de les éviter pour la seule raison que d'autres nous ont précédés. Une partie de nos recommandations sont d'ailleurs inspirées de solutions étrangères: à problèmes analogues, solutions analogues. Une partie importante est originale et l'ensemble forme un régime fort distinct des autres réformes en ce domaine.

Contrairement aux craintes exprimées dans divers milieux, la Commission a trouvé, lors de toutes ses consultations auprès des fonctionnaires, une

attitude positive et une nette ouverture d'esprit devant les réformes envisagées. S'il est vrai que dans certains secteurs et à certains niveaux des objections valables ont été soulevées et des problèmes signalés, ce fut le plus souvent pour protéger les citoyens et les capacités de leur État à gérer la chose publique et à assurer les services que l'on attend de lui. Nous avons noté, les mémoires en font foi, une connaissance précise des problèmes à résoudre et trouvé des suggestions précieuses.

Outre le rapport et les recommandations qui en sont tirées, la Commission présente une proposition de loi. La démarche est inhabituelle pour une Commission d'étude. Elle a l'avantage d'offrir, sous une forme synthétique et sans travaux supplémentaires, un cadre juridique assurant l'application des recommandations de la Commission. Elle offre aussi, pour une société et un gouvernement qui semblent prêts à agir, la possibilité de le faire rapidement.

Dans les annexes, nous présentons un certain nombre de données factuelles et statistiques de nature à permettre une meilleure compréhension des problèmes à résoudre. Ces annexes n'épuisent pas le matériel susceptible d'intéresser les lecteurs, simples citoyens, spécialistes ou hommes publics qui voudraient pousser plus loin leur réflexion. Tous les mémoires reçus par la Commission sont par définition publics et peuvent être obtenus aux Archives nationales.

Les documents préparés par nos analystes, particulièrement les tableaux comparatifs des législations étrangères, peuvent également y être obtenus, de même que tous nos autres documents de travail. Enfin, nous publions une bibliographie sommaire des travaux utilisés par la Commission dans l'annexe VIII.

Première partie

Rapport et recommandations

Introduction

La connaissance est une des sources de la liberté. De tout temps, l'information a été au coeur de la lutte pour le pouvoir: les hommes y ont reconnu l'arme privilégiée de la conquête de leur liberté, en même temps que l'instrument de la limitation de celle de leurs semblables.

Un long passé de pouvoir absolu a laissé dans la plupart des pays, même démocratiques, une tendance à entourer d'un secret opaque l'action des autorités publiques. Dans ces conditions, le pouvoir reste l'apanage de quelques-uns. La liberté de choisir ses dirigeants est amoindrie. La démocratisation suppose la libération de la connaissance. Un État qui refuse aux individus l'accès aux renseignements leur nie le droit de contrôler la chose publique comme de participer à sa gestion. Le secret conduit à l'abus de pouvoir.

Un mouvement universel

Il était donc inévitable que le souci de perfectionner les institutions démocratiques amène nombre de sociétés industrielles développées à desserrer l'étau du secret entourant traditionnellement l'action gouvernementale.

On trouve en effet des lois ou des réglementations d'accès à la documentation publique et de protection des renseignements personnels dans un nombre croissant de pays démocratiques. Ce furent la Finlande en 1951 — la Suède voisine indiquait la voie à suivre depuis 1776 —, les États-Unis en 1966, le Danemark et la Norvège en 1970, l'Autriche en 1973, les Pays-Bas en 1977, la France en 1978. Même les pays de tradition parlementaire britannique, où le principe de la souveraineté du Parlement semblait s'opposer à l'ouverture d'une voie de communication directe entre les citoyens et l'Administration, ont commencé à agir dans le même sens. En 1978, un projet de loi a été déposé en Australie. En 1979, le Royaume-Uni a publié un «Livre vert» sur la question. Au Canada, la Nouvelle-Écosse a une loi depuis 1977, le Nouveau-Brunswick depuis 1978. Les Législatures de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, de l'Alberta et du Manitoba sont saisies de projets de loi de députés; l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, de projets de loi gouvernementaux. Au Parlement du Canada, un deuxième bill (C-43) attend l'approbation finale des députés. Enfin, depuis près d'un an, l'Ontario dispose du rapport d'une Commission d'enquête.

Au Québec, la plupart des groupes qui se sont prononcés sur la question, dont les partis politiques, le Barreau, la Commission des droits de la

personne, les centrales syndicales, les associations de journalistes, ont réclamé des mesures analogues, avec les adaptations qu'imposent nos institutions politiques et juridiques. Le Québec n'est donc ni à l'avant-garde, ni dans le peloton de queue. Sa démarche s'inscrit dans un très large mouvement qui est un signe de la profondeur du sentiment de liberté dans les sociétés occidentales et de la force de leurs institutions démocratiques, et qui s'oppose au caractère totalitaire de plusieurs des plus importantes nations de notre planète.

Le droit à l'information

Si la nécessité de protéger l'intimité des citoyens contre les indiscrétions et les abus des autorités est assez évidente pour apparaître impérieuse et être acceptée sans discussion, celle d'ouvrir largement à leur examen les dossiers des pouvoirs publics est l'objet d'une réflexion plus mesurée. La libération de la documentation publique touche la nature même des institutions, elle a des conséquences diverses sur leur efficacité, sur la sécurité du public et même sur les dossiers personnels des citoyens. Elle a donc bénéficié d'un riche répertoire de justifications.

Ce qui appartient à tous doit être disponible à tous. Comme les biens matériels de l'État, les renseignements dont il dispose sont propriété collective. Cette justification apparaît cependant limitée. La propriété collective n'est pas la propriété de chacun et les biens de l'État ne sont pas distribués aux individus.

Le droit à l'information est surtout un droit politique. Il apparaît comme un corollaire de la liberté d'expression. Dès 1695, en Angleterre, l'abolition de l'Acte de Censure a élevé la liberté de presse au rang des droits fondamentaux. Le droit à la libre expression des opinions a été réaffirmé d'une manière ou d'une autre dans toutes les démocraties. Les Nations Unies lui ont donné en 1948 un caractère universel: «Tout individu a le droit de recevoir et de répandre sans considération de frontières les informations et les idées, par quelque moyen d'expression que ce soit.» (art. 19 de la Charte).

Ici, au Québec, le droit à l'information est reconnu à l'article 44 de la Charte des droits et libertés de la personne (1975): il est assuré par la liberté de presse et d'opinion, par le droit à l'instruction gratuite et obligatoire. Il demande encore la libération des documents détenus par le gouvernement et les autres organismes publics et jusqu'à présent inaccessibles. Actuellement, l'accessibilité de ces documents est ambiguë et reste dans plusieurs cas soumise à l'arbitraire.

Sans accès aux faits, sans information, la liberté d'opinion est vidée de sa substance. Le savoir conditionne l'exercice du droit d'expression. Il est essentiel à celui des libertés politiques. Pour juger ses représentants, les choisir ou les renvoyer, il faut disposer de tous les éléments des dossiers. La qualité de la participation à la vie politique dépend de la qualité de l'information. Cette information ne peut être triée ou sélectionnée par les hommes qui sont appelés à être jugés. La puissance des techniques de communication contemporaines et le large recours de l'État à ces techniques conduisent facilement à une propagande qu'il est impossible aux citoyens, aux associations et même aux entreprises de presse les mieux organisées et les mieux pourvues de contrer.

Le rôle de l'État

Dans le passé, le droit à l'information était largement limité par la pratique gouvernementale. Les États démocratiques ont hérité de traditions qui ne l'étaient pas. Mais trois phénomènes ont modifié considérablement la situation: la croissance de l'action économique et sociale de l'État, l'expansion des communications qui a ajouté, aux rapports de force économiques et politiques, des rapports d'information, et enfin l'augmentation des exigences des citoyens consécutivement à la diffusion de la connaissance par la scolarisation universelle et par les média.

Les citoyens attendent aujourd'hui des pouvoirs publics des biens et des services nouveaux ou qu'ils demandaient naguère à des organisations privées. Aujourd'hui, l'État est présent dans tous les secteurs et intervient dans tous les aspects de la vie du citoyen. Il gère une partie de plus en plus importante de l'activité économique, contrôle de larges éléments de la vie sociale. Ce que l'on appelle la révolution post-industrielle consiste en grande partie en stockage et en traitement de l'information. L'État se pose en garant des conditions propices à la liberté, mais par les ressources législatives et humaines qu'il commande, il exerce de plus en plus de pouvoir réel sur les citoyens et leurs libres associations. La fonction publique a connu une expansion colossale, devenant dans les faits le véritable dépositaire des données de la gestion publique et disputant aux élus le pouvoir réel.

Dans ces conditions, la soustraction de dossiers importants à l'examen public empêche le fonctionnement optimal des institutions, mêmes privées, et privilégie, contre les citoyens, les organismes et les entreprises les plus puissants, qui ont le poids et les ressources suffisantes pour suppléer aux silences de l'État. Dans une société ouverte, l'ensemble des systèmes ne fonctionne efficacement, comme celui du marché, que si l'information est libre.

Désireux d'intéresser les citoyens à leur action, pour obtenir leur approbation et leur collaboration, les hommes publics sont contraints de les initier de plus en plus aux grands dossiers politiques, sociaux et économiques, de les associer à l'exercice du pouvoir. De leur côté, plus instruits, stimulés par le flot des communications, les citoyens sortent de leur passivité devant le pouvoir. Ils ont appris à exiger des services, à demander des comptes, à refuser les abus. Ils savent désormais se constituer en groupes de pression, utiliser eux aussi à leur profit les média même qui ont diffusé l'idée des droits. Ils ont été amenés à se percevoir comme les véritables propriétaires du pouvoir et à considérer les hommes publics comme de simples fiduciaires. Aujourd'hui, la poursuite de la rationalisation du processus politique passe par l'accès général des citoyens aux documents détenus par les administrations publiques.

L'État et la vie privée

La croissance rapide de l'État depuis quelques décennies, l'intervention croissante des pouvoirs publics dans tous les secteurs de la vie sociale et économique et la multiplication vertigineuse des services publics ont amené les autorités à détenir un nombre astronomique de données privées sur les hommes, les entreprises, les collectivités.

Pour obtenir les services, la sécurité et les contrôles exigés, il faut céder un certains nombre de renseignements privés, c'est-à-dire accroître encore un pouvoir considérable que l'on s'efforce par ailleurs, on vient de le voir, de limiter. Comment obtenir davantage en cédant moins? La quantité de renseignements que l'État détient sur les individus et les entreprises est infiniment plus considérable qu'il y a une génération, voire même une décennie et elle continue à s'accroître de façon désordonnée.

Les techniques informatiques ont facilité la collecte des données, leur stockage, leur traitement et surtout leur transfert entre services. Elles ne rendent pas illusoire pour autant la protection des individus: elles la rendent impérieuse. Car les organismes auxquels l'individu consent ces informations en échange de services sont ceux-là mêmes qui détiennent déjà en sus le pouvoir politique.

On ne s'étonnera pas qu'apparaisse dans la population une certaine inquiétude et que certains commencent à voir l'État avec les yeux de Paul Valéry, «un Cyclope d'une puissance et d'une maladresse insignes, enfant monstrueux de la Force et du Droit». Nous continuons à réclamer de lui qu'il soit de plus en plus présent dans nos vies, mais nous exigeons qu'il se

conduise de façon scrupuleuse et respecte notre vie privée. Au cours des prochaines années, le calcul du coût réel des services en perte d'autonomie et d'indépendance amènera peut-être les consommateurs à changer d'attitude devant le recours à l'État. D'ici là, il importe de minimiser ces effets négatifs en soumettant la constitution des dossiers personnels et la collecte des données, leur usage, leur contrôle et leur protection à des critères rigoureux, établis et appliqués par des institutions dotées de solides garanties de crédibilité. Le nombre des informations qui peuvent être exigées des citoyens peut et doit être limité; leur pertinence doit être démontrée; l'usage qui en est fait doit être justifié.

Ici encore, l'intervention et la participation du citoyen apparaissent comme les meilleures garanties démocratiques. Il lui incombe de vérifier dans quels dossiers se trouvent des renseignements le concernant, de les corriger lorsque la chose s'impose et d'en appeler des abus qui sont faits. Pour cela, il lui faut en connaître l'existence, le rôle, y avoir accès et disposer de recours contre les pouvoirs publics.

Si les problèmes sont si évidents, les principes si universellement admis, les solutions si simples, pourquoi les réformes se font-elles attendre? Pourquoi tous les documents des organismes publics ne sont-ils pas d'ores et déjà accessibles? Pourquoi des règles strictes et universelles ne protègent-elles pas les individus contre les abus que pourraient commettre les pouvoirs publics avec les renseignements qu'ils recueillent sur eux, avec ou sans leur collaboration?

«Quoique simple en théorie, écrivent les auteurs du mémoire du comité spécial de l'Association du Barreau canadien sur la liberté d'information, il est extrêmement difficile, dans la pratique, de rédiger une loi sur la liberté d'information.»

Les lois n'ont pas pour seul effet que l'effet désiré. Elles ont aussi des effets dits «pervers», ou négatifs. La divulgation de tous les documents publics, sans la moindre restriction, aurait de ces effets négatifs: sur la vie privée des personnes, leurs intérêts économiques, ceux des associations et des entreprises, sur l'efficacité des institutions et, partant, sur le bien commun.

Il arrive que l'intérêt public soit mieux servi par l'accès aux documents administratifs; il arrive qu'il soit mieux servi par la confidentialité. Le gouvernement n'est que le dépositaire de ses dossiers, mais son mandat d'informer est un élément d'un mandat plus large de gouverner pour le bien

commun. Et ce mandat lui est donné par les citoyens, qui ont certes le droit de choisir les hommes publics et de les juger, mais aussi celui, les ayant choisi, d'en obtenir des services efficaces.

L'accès aux documents publics, tout comme la protection des dossiers personnels, doit donc être optimal plutôt que maximal. Les exceptions inévitables doivent être peu nombreuses, rigoureusement définies et ne pas laisser place à l'arbitraire. Leur but est d'assurer un juste équilibre entre des objectifs contradictoires en apparence et de garantir trois droits concurrents: le droit à l'information, le droit à la vie privée, le droit au bon gouvernement.

L'intérêt public

Gardien de l'intérêt public et du bien commun, le gouvernement a l'obligation de les protéger et de les soustraire aux appétits particuliers. Il est au service des individus, il protège leurs droits et leurs biens. Cette protection implique aussi celle des collectivités et des groupes que forment les citoyens pour assurer leur bien-être: associations, syndicats, partis, entreprises. Le Fichier central des entreprises, par exemple, comprend 400 000 dossiers: on comprend qu'il ne s'y trouve pas que de grandes entreprises, mais surtout de très petites. La défense de leurs intérêts dans la mesure prévue par les lois, c'est la défense de l'emploi et des travailleurs, celle des actionnaires, investisseurs ou épargnants, celle des fonds de retraite, sociétés de fiducie et d'assurance, ou même celle de la collectivité et de ses organismes comme la Caisse de dépôt.

L'État doit également défendre les institutions et les actions par lesquelles il assure le bien commun. On pense en particulier à la sécurité publique, à la fiscalité, aux négociations diverses avec les autres États, les entreprises ou ses propres employés. L'accès aux documents ne doit pas permettre la spéculation ou apporter des avantages indus à certaines personnes ou certains groupes.

L'extension du secteur public s'est faite également par des entreprises d'État. La logique de cette participation à l'économie suppose que ces entreprises jouissent d'avantages équivalents à ceux de leurs partenaires ou de leurs concurrents et qu'elles ne soient pas soumises à des contraintes qui ne sont pas imposées à ces derniers.

Il ne faut pas non plus mettre les élus dans la situation d'être privés de sources d'information statistique ou technique, ou d'avis et de conseils essentiels à l'exécution de leur mandat. La critique interne est nécessaire.

Elle doit être libre. Elle cesse de l'être quand elle est publique. Les fonctionnaires doivent pouvoir jouer leur rôle de conseillers et de critiques sans être placés dans la situation de détruire l'autorité légitime. Sachant que leurs interventions seraient utilisées à d'autres usages que ceux pour lequel elles sont faites, ils s'abstiendraient. Il ne serait guère utile que le public dispose de plus en plus d'informations de moins en moins importantes. «Aucun partisan responsable d'une loi sur la liberté d'information ni aucune loi pertinente adoptée, aux États-Unis ou ailleurs, ne soutient que les délibérations en matière de politique, les documents confidentiels du Conseil privé ou les opinions de conseillers supérieurs auprès du Conseil privé soient susceptibles d'être rendus publics.» (Rapport Murray Rankin, 1977).

Enfin, un régime d'accès à l'information gouvernementale ne doit pas être conçu dans l'abstrait, sans souci de la nature des institutions, des traditions et des attitudes. Il doit éviter de les modifier par inadvertance. Notre régime est un régime de représentation, de souveraineté du Parlement, de responsabilité et de solidarité ministérielles. Et une Commission d'étude n'est pas une constituante.

Le mode d'intervention

Certains pays, comme la Suisse, ont préféré procéder d'abord par simples directives. La plupart ont procédé directement par voie législative.

C'est cette solution que nous proposons. Elle a l'avantage de retirer l'autorité ultime à l'Exécutif et à la bureaucratie. Elle limite le pouvoir de l'État. Elle élimine l'arbitraire. On ne garantit pas un droit par simple mesure administrative. La loi, surtout si elle prévaut sur le reste de la législation, comme certaines dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne, affirme un droit de façon plus solennelle.

L'affirmation dans une même loi du droit d'accès aux renseignements publics et du droit à la protection des renseignements personnels permet de même d'éviter l'incohérence et les contradictions. Elle empêche que l'on utilise une loi pour se soustraire aux obligations de l'autre. Elle affirme avec une même force les deux objectifs. Elle assure l'uniformité de la pratique dans les divers organismes publics.

La fonction publique

L'accès des citoyens aux documents des organismes publics ne sera possible que par la collaboration entière et active de la fonction publique. Or

la libération de cette documentation nécessitera une rupture avec une longue pratique de discrétion, symbolisée par le serment des fonctionnaires. L'obligation de discrétion restera, ne serait-ce que pour garantir la protection des données personnelles concernant les citoyens, mais coiffée par une loi nouvelle. L'esprit qui l'anime et qui préside à la gestion des documents publics devra changer. Ce changement d'attitude demandera un apprentissage psychologique autant que technique. Il faudra un effort systématique pour l'assurer: guides, journées de formation, colloques. La réforme devra se faire sous l'égide des plus hautes autorités. Elle suppose aussi l'existence d'un organisme permanent d'information, de surveillance et de contrôle.

Un organisme permanent

La Commission voit la réforme qu'elle propose comme une réforme continue. Il s'agit en effet d'un domaine largement inexploré chez nous. La loi d'accès et les règlements qui l'accompagneront constitueront du droit nouveau. La question ne peut d'ailleurs qu'évoluer très rapidement: les besoins et les mentalités changent. L'évolution technologique en particulier se fait à une vitesse foudroyante. Le coût de l'usage de l'informatique par l'État croît plus rapidement que l'ensemble de ses budgets.

Il importe que les dispositions destinées à assurer l'accès aux documents publics et à garantir la protection des données personnelles soient constamment adaptées à cette évolution et que l'ensemble du régime soit révisé si nécessaire. Son amélioration devra tenir compte des constatations effectuées par les responsables de son application et de la jurisprudence accumulée par l'étude des demandes de révision. En d'autres mots, le même organisme devra être chargé d'arbitrer les différends entre les organismes publics et les citoyens. Il devra disposer d'un pouvoir quasi judiciaire d'enquête et de décision. Il devra superviser l'application de la loi et assurer la poursuite et l'évolution de la réforme.

Notre tradition politique n'accepte pas que les pouvoirs publics soient à la fois juge et partie. L'organisme de contrôle et de surveillance de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels, chargé d'arbitrer les conflits entre les citoyens et les administrations, devra présenter de rigoureuses garanties d'indépendance. Nommé par l'État, il sera cependant autonome.

Nous proposons donc la création d'une Commission de l'accès aux documents des organismes publics, responsable de l'étude des demandes de révision, de la surveillance de l'application de la loi, de l'étude de la

réglementation et de la délivrance des permis nécessaires à la constitution des fichiers de données personnelles. Responsable à l'Assemblée nationale, la Commission aura également la tâche de conseiller les élus dans le domaine de sa compétence et d'informer le public des questions qu'elle juge bon de soumettre à son attention.

Une réforme permanente

L'accès aux documents détenus par les organismes publics constituera, disons-nous, une pratique neuve. Il n'est pas possible à une commission d'étude de faire toutes les recommandations pertinentes pour l'avenir. La Commission de l'accès prolongera son action et sa réflexion.

Cependant, pour mieux garantir que les dispositions législatives visant à assurer le droit à l'information et la protection des renseignements personnels soient révisées et adaptées si nécessaire à des situations nouvelles, pour assurer que l'ensemble du régime sera réexaminé, nous proposons que la validité d'une première loi n'excède pas cinq ans. Si l'Assemblée nationale négligeait de proroger la loi, en la modifiant si nécessaire, l'ensemble du régime et des institutions qui le servent deviendraient inopérants. Les élus auraient alors la responsabilité de justifier leur décision devant l'opinion publique et d'expliquer pour quelles raisons la loi n'est plus nécessaire. Nous ne croyons pas que cette démarche présente véritablement des risques. Au contraire, en imposant de revoir la question dans un délai relativement court, elle assure l'évolution d'une institution.

L'extension du régime

Fallait-il aborder la question des dossiers personnels détenus par les entreprises privées? Le délai très bref qui était imparti à la Commission d'étude ne nous aurait pas permis de faire des recommandations en ce domaine. La question est plus vaste et plus floue à la fois, par le nombre d'organismes concernés, leur statut juridique, leur situation géographique. Un grand nombre de banques de données privées contenant des renseignements personnels sont situées à l'extérieur du Québec.

Mais le temps n'a pas été seul en cause. On peut souhaiter que les dossiers personnels constitués par les entreprises soient complets, précis, qu'ils respectent les personnes concernées et qu'il n'en soit pas fait d'usage abusif. Il apparaît toutefois douteux que toutes les normes régissant les fichiers des organismes publics puissent leur être appliquées. Leurs dossiers, en général, sont constitués à des fins différentes. Ils ne sont pas exigés des individus, mais sont le fruit d'un contrat, à tout le moins tacite.

Il est d'ailleurs normal qu'un gouvernement exige des organismes publics de respecter un idéal sans imposer nécessairement les mêmes règles au reste de la société, et compte principalement sur l'exemple et la force pédagogique de son action. Si une intervention s'avérait malgré tout nécessaire pour faire respecter cet idéal dans le secteur privé, il serait préférable qu'une commission d'étude indépendante, où seraient représentés les divers intérêts concernés, examine la question des dossiers privés et voie dans quelle mesure une action est possible.

Le coût de la réforme

Quel sera le coût du régime d'accès aux dossiers des organismes publics et de protection de la vie privée? Certains, qui partagent une inquiétude répandue et légitime devant la croissance du secteur public, qui draine de plus en plus de ressources, ont mis le gouvernement en garde contre la multiplication des services, des organismes qui les assurent et contre l'augmentation continue des dépenses publiques.

Mais le droit à l'information n'est pas un simple service. Il s'agit, nous l'avons vu, d'un droit fondamental. On se résoudrait mal à le marchander. Il faut, à notre sens, poser la question autrement: quel est le coût de l'absence d'accès aux documents détenus par l'État? Ce dernier dispose d'un nombre considérable de données, de statistiques, d'études, d'analyses, sur les sujets les plus divers. Ces documents d'intérêt public, payés avec les deniers publics, sont largement sous-utilisés. Il ne fait pas de doute que leur rentabilité serait augmentée par une diffusion plus large auprès d'individus ou d'organismes susceptibles d'en tirer profit. Cette rentabilité est difficile à évaluer. On peut la surestimer. Mais on peut surestimer aussi le coût de l'accès aux documents. Il existe déjà dans les ministères et les autres organismes des services d'information qu'il ne sera pas nécessaire de créer, peut-être même pas d'augmenter. Il est douteux qu'ils fonctionnent tous à capacité. Dans les cas où les services n'existent pas, des fonctionnaires pourront être simplement déplacés. Si l'on peut se fier à ce qui s'est passé ailleurs, l'expérience ne sera pas ruineuse.

On peut enfin avancer que si la réforme répondait aux objectifs, comme nous l'espérons, objectifs qui sont d'améliorer le contrôle des citoyens sur la chose publique et leur influence sur les élus, d'éviter des abus, et de limiter le nombre des fichiers de renseignements personnels, elle se paierait sans doute rapidement par elle-même.

Chapitre I

La portée de la réforme

La nécessité d'une loi

Donner aux citoyens l'accès aux documents détenus par les organismes publics, assurer la protection des renseignements personnels que ces organismes détiennent. Voilà une réforme qui vise principalement l'État. Il l'accepte puisqu'il l'a amorcée en créant une commission d'étude; il en sera à la fois le principal responsable et le principal objet. On pourrait donc se demander pourquoi il n'a pas procédé sans plus attendre. Ou pourquoi il n'émet pas simplement, à l'intention de tous ses services, un ensemble de directives destinées à changer la pratique. Ou pourquoi il ne suffirait pas d'amender les lois actuelles pour réaliser cette réforme.

C'est que l'opération envisagée n'est pas une simple opération technique. Il ne faut pas sous-estimer les forces passives qui s'opposent à la publication et à la diffusion des documents détenus par les organismes publics. Le secret actuel n'est pas que le fruit d'une simple habitude. Il s'agit d'une pratique universelle et séculaire qui repose, autant que sur un sentiment profond, sur un ensemble de directives et de textes législatifs: clauses de confidentialité, serment de discrétion, règlement de la fonction publique. Le tout a forgé une mentalité profondément ancrée, non seulement chez les hommes publics, qui se perçoivent comme les gardiens de ce secret, et chez les fonctionnaires, qui considèrent les dossiers qu'ils ont compilés, écrits, conservés, comme *leurs* dossiers et à qui leur diffusion apparaîtra quelquefois comme inutile au mieux, néfaste au pire et certainement coûteuse, mais même chez les citoyens. Ces derniers souhaitent avoir accès à l'information: ils ne sont pas pour autant convaincus qu'ils en ont le droit. Ou sachant que leurs démarches sont généralement inutiles, ils ne réclament même pas ce que le régime actuel pourrait leur permettre d'obtenir.

Les responsables de l'accès devront non seulement accepter la réforme mais venir en aide aux personnes, les instruire de leurs droits et de la façon de les exercer. Le citoyen qui affronte les administrations est le plus souvent seul et démuni face à l'appareil le plus puissant et le mieux organisé des sociétés modernes. Il en ignore les structures et le fonctionnement. Il n'a d'ailleurs pas devant cet appareil le sentiment qu'il est à son service. Quant aux pressions de l'opinion ou des collectivités, elles ne sont pas toujours organisées. La réforme doit en être une de sensibilisation et d'éducation des parties concernées.

On comprend dès lors l'insuccès relatif de l'approche «autodisciplinaire» dans d'autres juridictions. L'expérience étrangère montre que, laissées à elles-mêmes, les administrations n'exercent pas leur discrétion dans le

sens de la générosité, mais plutôt de la prudence. L'autodiscipline est rarement spontanée. Elle doit être encadrée dans une structure dont l'existence repose sur un texte législatif.

Il faut aussi signaler la dispersion des organismes publics et leur variété, la diversité des problèmes, les différences de structure juridique ou administrative. Il serait illusoire de penser que la simple autodiscipline puisse assurer l'uniformité de l'accès, une égale protection des divers dossiers de renseignements personnels et l'égalité des citoyens.

Présentement, les personnes qui ont à se plaindre de l'État peuvent s'adresser à des organismes comme la Commission des droits de la personne et le Protecteur du citoyen. Un organisme comme ceux-là ou un organisme spécialement affecté aux plaintes en matière de droit à l'information et de droit à la protection de la vie privée devra pouvoir s'appuyer sur des garanties juridiques et faire appliquer des normes.

Pour réaliser les réformes souhaitées, une démarche législative s'impose. Adoptée par les représentants du peuple, à la suite d'un débat public, une loi est l'expression de la volonté commune et non d'une simple volonté administrative. Elle interdit l'arbitraire et contraint l'action gouvernementale. Elle concrétise et consacre un nouveau consensus. Elle a une valeur symbolique et pédagogique que n'ont pas de simples directives. Elle uniformise les pratiques. Elle incite davantage au respect des normes nouvelles. Elle fonde plus solidement la responsabilité et les droits de chacun.

La réconciliation des droits

Nous proposons qu'une seule et même loi régisse l'accès à la documentation publique et la protection des renseignements personnels. On peut concevoir une législation qui affirmerait ces deux droits dans des textes différents. Plusieurs pays ont procédé de cette façon. Cependant, nos observations nous ont incité à suggérer une démarche unifiée.

Le citoyen veut connaître l'Administration pour critiquer et juger ses élus avec pertinence et pour participer pleinement à la gestion de la chose publique. Il veut aussi s'assurer que les renseignements que l'Administration détient sur lui sont nécessaires, exacts, utilisés à l'intérieur des limites fixées par la loi et intervenir si tel n'est pas le cas.

Mais aucun de ces deux droits n'est subordonné à l'autre. La Charte des droits et libertés de la personne affirme les deux (articles 4 et 55). Il arrive

qu'ils s'opposent, avec d'autant plus de force que les citoyens attachent à chacun une grande importance. La commission d'enquête ontarienne, dirigée par le Dr D. Carlton Williams, a noté avec humour que les citoyens veulent tout savoir sur autrui et que l'on ne sache rien sur eux.

Quelquefois, l'accès doit être limité par l'intérêt public ou l'intérêt d'une autre personne. Inversement, la protection de la vie privée doit parfois céder au bien commun. Il nous apparaît plus facile de réconcilier ces deux droits en une démarche unique à l'intérieur d'une seule et même loi.

La même unité s'impose au plan fonctionnel. Nombre de documents publics contiennent des données confidentielles sur des personnes, des groupes, des entreprises. Les mêmes organismes gèrent documents publics et dossiers personnels. Il apparaît évident que les mêmes personnes porteront la responsabilité des deux volets de la réforme et que l'unification des ressources administratives est indiquée, de la réception et du traitement des requêtes jusqu'à leur révision et même jusqu'au contrôle et à la supervision de l'application de la loi. Non seulement la multiplication des organismes de gestion et de supervision serait inutilement lourde, mais elle conduirait à des contradictions profondes.

L'adoption de deux lois distinctes conduirait également à la rédaction de textes redondants et engendrerait à la longue un dédoublement de structures nuisible à la réalisation des objectifs visés.

Recommandation

1. ***Le droit d'accès des citoyens aux documents des organismes publics et leur droit à la confidentialité des renseignements personnels que contiennent ces documents devraient être précisés dans une même loi.***

La prépondérance de la loi

Le droit à la vie privée et le droit à l'information sont reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne. La Charte ne précise cependant pas comment et dans quelles limites ces droits doivent être appliqués, pas plus qu'elle n'identifie les critères qui permettent de protéger tant l'intérêt individuel que l'intérêt public qu'elle évoque. Il est évident que c'est pour ces motifs qu'elle ne reconnaît présentement pas de statut prépondérant au droit à l'information ou au droit à la vie privée.

Nous proposons donc qu'une définition rigoureuse de ces deux droits soit précisée dans une loi. Dès lors, il s'impose que cette loi jouisse d'un statut de prépondérance.

Dans la pratique, cela signifie que toute dérogation à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels devra être expressément soumise à l'Assemblée nationale, de façon à ce que l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels ne puissent être réduits sans que les citoyens en soient avisés et puissent intervenir à l'occasion d'un débat public. Un droit reconnu comme fondamental ne doit pas être retiré ni même diminué en cachette ou par inadvertance.

Le gouvernement est, par ailleurs, lié par la Charte; il ne peut se soustraire aux principes qu'elle énonce ni limiter les droits qu'elle garantit. La collecte de renseignements personnels est ainsi déjà soumise aux principes fondamentaux énoncés dans la Charte. Toute discrimination fondée sur la race ou l'origine, la langue, la religion, les convictions politiques, la couleur, la condition physique ou sociale, le sexe, l'orientation sexuelle ou l'état civil est interdite à l'État comme aux citoyens ou aux organismes privés.

Recommandation

2. ***Afin d'assurer le caractère fondamental des deux droits qu'elle énonce, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, à l'instar de certaines dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne, devrait prévaloir sur les autres lois.***

Chapitre II

L'accès aux documents des organismes publics

Le titulaire du droit

Qui peut se prévaloir du droit d'obtenir des documents d'un organisme public? Les pays qui se sont dotés de lois d'accès ont adopté des pratiques diverses.

Une loi québécoise devrait-elle s'adresser aux seuls citoyens canadiens, c'est-à-dire aux personnes nées au pays ou qui ont obtenu leur citoyenneté? Aux seuls citoyens habitant le Québec? À tous les habitants et résidents du Québec, citoyens ou pas? Aux seuls adultes? Aux électeurs? Aux seules personnes physiques, excluant les collectivités, les entreprises et les associations?

Comme son nom l'indique, la Charte des droits et libertés de la personne n'établit pas de catégories de Québécois. Toute personne est titulaire des droits qu'elle affirme. Elle protège les personnes physiques, sans considération d'âge, de sexe, de race, d'origine, de citoyenneté. L'accès à la documentation publique constituant une partie du droit à l'information affirmé par la Charte, il serait contradictoire que l'État québécois se montre restrictif. Toute personne qui demande une information accessible devrait l'obtenir. Toute personne qui se croit lésée devrait pouvoir faire corriger, s'il y a lieu, un renseignement erroné.

Le parti de la générosité présente également des avantages pratiques. Les restrictions imposées aux étrangers et aux personnes morales sont futiles et même dangereuses. Non seulement sont-elles faciles à contourner mais elles sont susceptibles d'amener le citoyen à se faire l'agent ou le porte-parole de non-titulaires, personnes, sociétés, voire États étrangers et de participer ainsi à une violation de la loi. Il importe donc de les éviter.

Une définition restrictive, en obligeant le citoyen à s'interroger sur sa capacité juridique et sur les motifs de sa requête, rendrait la législation moins compréhensible. En forçant l'Administration à exiger des preuves de statut, elle alourdirait l'appareil administratif, allongerait les délais, multiplierait la paperasse et réduirait l'exercice d'un droit fondamental.

Recommandation

3. ***Toute personne physique ou morale devrait avoir accès aux documents des organismes publics***

L'information visée

Notre rapport, nos recommandations et la proposition de loi qui les accompagne utilisent le mot «document». Il est question d'un droit à l'information et d'accès aux renseignements, mais la notion de «document» est essentielle. L'utilisation de ce mot vise à limiter l'accès à des pièces existantes et à libérer les organismes visés de l'obligation de produire de la nouvelle information.

Nous donnons au mot «document» une extension considérable. Défini comme «tout écrit qui sert de renseignement, de preuve ou de témoignage», issu d'une racine désignant «tout ce qui sert à instruire», il nous semble particulièrement éloquent. L'immense variété des moyens modernes de stocker et de transmettre l'information nous amène malgré tout à élargir sa signification: écrit, dessin, carte, plan, schéma, graphique manuscrits ou imprimés, photographie, film ou microfilm, quel que soit le support utilisé. La définition doit s'appliquer quel que soit le contenu du document: dossier, rapport, compte rendu, étude, note, directive, mémoire, avis, analyse, correspondance, recommandation, décision, statistique, calcul, etc...

En plus de couvrir tous les documents produits ou reçus par les organismes publics après l'adoption de la loi, la réforme touchera aussi tous les documents antérieurs à la loi, y compris les documents déjà versés aux Archives nationales.

Il n'est pas indiqué en effet d'exclure ces documents du champ d'application de la loi, d'abord parce qu'ils peuvent être encore pertinents pour éclairer le débat public sur certaines questions et, surtout, parce qu'ils ont une valeur historique dont toute la collectivité devrait profiter.

Cependant, afin de ménager une transition harmonieuse entre les deux périodes et surtout pour permettre aux organismes publics de classer de façon appropriée cette masse de documents afin de les rendre physiquement accessibles, l'accès aux documents antérieurs à l'adoption de la loi pourrait être limité, pendant les deux années qui suivront l'entrée en vigueur de la loi.

Recommandations

4. ***Le droit d'accès devrait s'étendre à l'ensemble des documents détenus par un organisme public, que ces documents soient sous forme écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.***

5. ***Un organisme public devrait pouvoir, durant les deux premières années d'application de la loi, refuser de donner accès à un document daté de plus de deux ans.***

Les organismes visés

Une réforme ne visant que le gouvernement et ses ministères ne saurait se réclamer du droit à l'information, favoriser une pleine participation à la gestion et au contrôle de la chose publique. Elle serait, dans une large mesure, illusoire.

Nous l'avons vu, l'extension considérable du rôle de l'État et son intervention dans la vie économique et les rapports sociaux ne sont pas le fait des seuls ministères. Un grand nombre d'agences, de commissions, de régies, d'offices et de sociétés d'État détiennent des informations importantes qui appartiennent au public. Une partie de plus en plus considérable de la gestion de la chose publique se fait également par des corps politiques représentatifs créés par l'État: municipalités, communautés régionales ou urbaines, commissions et conseils scolaires. Enfin, d'autres organismes dépendant directement de l'État ont été créés pour assurer la distribution de services: maisons d'enseignement, hôpitaux et cliniques, centres de services sociaux et communautaires.

Non seulement ces organismes échangent constamment des documents et des renseignements personnels entre eux et avec les instances supérieures de l'État, mais une très large partie des dossiers personnels est constituée, utilisée et conservée par eux. Ce sont également les organismes les plus proches du citoyen et de ses préoccupations quotidiennes.

Nous croyons donc que la liste des organismes visés par une loi d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels devrait inclure au moins les organismes suivants: d'abord l'Assemblée nationale et les personnes qu'elle désigne directement (Vérificateur général, Protecteur du citoyen, Directeur général des élections, Commission de la représentation, Directeur général du financement des partis politiques, Commission des droits de la personne), le gouvernement et ses deux composantes: le lieutenant-gouverneur et le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et tous les ministères. Pour éviter que des secteurs importants de l'action économique, sociale et politique des pouvoirs publics échappent au contrôle des citoyens,

il faut inclure tous les organismes dont le gouvernement nomme la majorité des membres, dont le fonds social relève d'un ministre ou dont les employés sont soumis au régime d'engagement, de promotion et de rémunération prévu par la Loi sur la fonction publique.

Les organismes détenant une autorité politique et dont les membres sont choisis par les citoyens sont les municipalités, les commissions et conseils scolaires. Il convient d'y ajouter les municipalités régionales de comté, les communautés urbaines et régionales et les commissions de transport.

Les organismes créés par le gouvernement pour assurer certains services aux citoyens sont les collèges généraux d'enseignement général et professionnel, l'Université du Québec, les centres locaux de services communautaires, les conseils régionaux de santé et de services sociaux et, en général, tous les organismes créés ou maintenus, tels les hôpitaux, en vertu des articles 10 et 11 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Les dirigeants en sont choisis au moins en partie par les usagers. Ils ont la responsabilité d'exécuter leur mandat, mais aussi celle d'en rendre compte.

Les sociétés d'État sont la propriété des Québécois et doivent publier le rapport annuel de leurs activités. Leur mandat provient de leurs actionnaires, les citoyens, par le truchement du ministre qui détient leur fonds social. Elles devraient être soumises à l'empire général de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Nous n'avons pas cru pertinent de recommander un régime particulier pour les tribunaux. Déjà, leur documentation est accessible, leurs décisions sont rendues publiques ainsi que l'argumentation qui les fonde. S'il y avait des améliorations à apporter à leur fonctionnement, elles devraient être faites directement dans le cadre des lois qui les régissent et non pas par le biais d'une loi sur l'accès aux documents.

Des organismes traditionnellement reconnus comme privés, soit à cause de leur vocation, soit à cause de leur origine, reçoivent de l'État l'essentiel de leurs fonds. C'est le cas, par exemple, de toutes les universités et de plusieurs établissements privés d'enseignement secondaire ou collégial.

Nous estimons que dans ces cas, le terme «privé» présente trop d'ambiguités pour soumettre d'emblée les organismes répondant à cette définition au régime général d'accès. Une évaluation plus poussée de cette question s'impose.

Recommandations

6. ***L'accès devrait être assuré aux documents détenus par le gouvernement, ses ministères et organismes, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements publics de santé ou de services sociaux.***

7. ***Le gouvernement devrait faire étudier les effets d'une éventuelle application de cette loi aux organismes qu'il subventionne à plus de cinquante pour cent.***

Les délibérations

De nombreux mémoires, provenant des associations les plus diverses et de toutes les régions, ont soulevé un problème qui semble fréquent et dont la solution constitue un élément essentiel de toute politique de libération de l'information. Il s'agit du devoir pour les organismes représentatifs électifs de tenir leurs délibérations en public. Une réforme en ce domaine paraît s'imposer: comment espérer que des organismes qui restreignent le droit reconnu par la loi aux citoyens d'assister à leur débats publics acceptent de libérer les documents qu'ils détiennent?

Les conseils municipaux sont légalement tenus à des séances publiques. Souvent, cependant, les décisions se prennent en comité plénier, à huis clos; elles sont ensuite entérinées en assemblée publique mais sans débat. La Loi 105 modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités impose, en outre, aux conseils municipaux de réserver certaines périodes de temps aux questions du public. Cette obligation est souvent et facilement contournée par des pratiques restrictives: brièveté du temps alloué, préenregistrement des questions, etc.

Le temps est venu de s'assurer que les séances de délibération des membres des conseils municipaux, des conseils des communautés urbaines ou régionales, des conseils des municipalités régionales de comté, des conseils d'administration des établissements de santé et de services sociaux et des conseils et commissions scolaires se tiennent vraiment au grand jour. Les électeurs doivent pouvoir vérifier ce qui préoccupe leurs représentants et mieux évaluer leur travail.

À l'occasion, les délibérations d'un organisme électif portent sur des objets à caractère personnel ou privé. Dans ces cas, le droit à la protection

des renseignements personnels rend légitime le déroulement de la séance à huis clos. Toutefois, le respect de la vie privée ne doit pas être un prétexte: la personne ou l'organisme concerné doivent pouvoir autoriser, s'ils le jugent utile, une discussion publique de la question et les membres de l'assemblée délibérante ne pas pouvoir s'y opposer.

Ces organismes doivent négocier des contrats de travail avec leurs employés. La nature publique des délibérations de ces organismes ne doit pas empêcher le cours normal des négociations ou court-circuiter les règles établies par la loi dans le domaine des relations de travail. Il faut donc prévoir une exception à cet effet.

De même, l'achat et la vente de biens et de propriétés doivent être protégés de la spéculation. Les discussions susceptibles d'apporter un avantage indu à une personne et d'ouvrir la porte à la spéculation doivent être exemptées du régime d'accès. Enfin, les intérêts des parties à un litige judiciaire doivent être préservés.

À moyen terme, il faudra étudier la possibilité d'assujettir d'autres organismes, tels les conseils consultatifs, aux mêmes règles et de rendre leurs séances de délibération publiques.

Recommandations

8. ***Toutes les séances de délibération des conseils des organismes municipaux et scolaires de même que celles des conseils d'administration des établissements publics de santé ou de services sociaux devraient être ouvertes au public.***

9. ***Les membres des conseils de ces organismes devraient toutefois pouvoir délibérer à huis clos sur un nombre limité de questions, lorsque la divulgation prématurée de certaines informations serait susceptible de causer un tort ou de procurer un avantage indu à une personne ou à un organisme.***

La prépublication des règlements

À cause de l'importance du pouvoir de réglementation du gouvernement et de l'effet des mesures réglementaires sur les citoyens, la Commission estime qu'il est nécessaire de favoriser leur participation à l'étude et à la discussion des projets de règlement.

Depuis 1970, la plupart des lois assorties d'une réglementation contiennent des clauses de préavis et de prépublication des règlements. Ces dispositions permettent au public intéressé de se prononcer sur les projets de règlement avant que le gouvernement ne les adopte. La pratique devrait être généralisée.

Recommandation

10. ***Tous les projets de règlement du gouvernement devraient, sauf dans des cas exceptionnels, être publiés dans la Gazette officielle avant leur adoption afin de permettre aux intéressés de faire valoir leur opinion ou de proposer les changements qu'ils jugent appropriés.***

Le droit secret

Les administrations précisent, dans des manuels et des guides ou par des directives et notes de service, l'interprétation que leurs fonctionnaires doivent donner aux lois et aux règlements, de façon à assurer l'uniformité des décisions et de leur application. L'ensemble de ces règles de conduite, quelquefois désignées sous l'expression de «droit secret», ne fait ni ne change la loi, mais détermine à l'avance l'interprétation que l'Administration en donnera. Ces documents, qui ont généralement un caractère interne, sont le fruit d'une nécessité administrative évidente.

Même irréprochables, ils conditionnent l'exercice des droits des citoyens. Les interprétations peuvent aussi être erronées, les pratiques vexatoires, les exigences abusives. Pour ces raisons, ils doivent être connus. Les citoyens doivent connaître les règles administratives internes qui s'appliquent à leurs demandes, principalement s'ils ont l'intention de contester les décisions prises par une administration à leur sujet. Sur le plan collectif, l'accessibilité de ces manuels, de ces guides et de ces directives internes ne peut qu'amener, par l'action critique du public et par l'amélioration de la discipline interne, une amélioration générale des services publics.

Recommandation

11. ***Les directives, instructions, manuels et guides qu'un organisme public utilise comme règle d'interprétation de la loi et des règlements qu'il administre devraient être accessibles.***

Le repérage des documents

L'accès aux documents suppose la connaissance de leur existence. De façon générale, le citoyen se perd dans le dédale de l'Administration. Il faut lui donner les outils nécessaires pour y trouver son chemin.

Afin de faciliter le repérage des documents et de l'information qu'ils contiennent, tant par le fonctionnaire qui reçoit la demande que par la personne qui la formule, chaque organisme public devra constituer et maintenir à jour un catalogue de ses documents qui décrive leur mode de classification. Ce catalogue devrait pouvoir être consulté sur place par tout citoyen.

Ces catalogues, à cause de leur volume, ne pourront être publiés et diffusés sur une grande échelle. D'autres outils, qui seront l'objet d'une large diffusion, sont nécessaires pour permettre à une personne, où qu'elle se trouve, de formuler la demande la plus précise possible. D'abord, chaque organisme public devrait publier, annuellement, un répertoire des catégories de documents qu'il détient. Ce répertoire, qui ne pourra être qu'un guide sommaire, constituera en quelque sorte un abrégé du catalogue décrit plus tôt. La liste des directives, des instructions et des règles d'interprétation utilisées par le personnel de l'organisme dans l'accomplissement de ses fonctions affectant le public, ce que nous avons appelé le droit secret, devrait être intégrée à ce répertoire. Il serait bon aussi qu'on y indique le nom, le titre et l'adresse de la personne responsable de l'accès aux documents au sein de l'organisme. Il serait, enfin, opportun que certains organismes dont l'administration est complexe, en particulier les municipalités de plus de 100 000 habitants, les communautés urbaines et régionales ainsi que les municipalités régionales de comté, indiquent dans leur répertoire l'organigramme de leurs services, leurs fonctions et la liste des principaux programmes qu'ils gèrent. Une mise à jour de ce répertoire, par le biais d'un bulletin d'information, sera utile en cours d'année.

En plus de ce répertoire que chaque organisme devrait éditer, le ministère des Communications devrait produire et diffuser dans l'ensemble du Québec une sorte de guide indiquant, pour chaque ministère et organisme gouvernemental, ses principales attributions, son organigramme, les programmes qu'il administre et les types de documents qu'il possède. L'accueil qu'a reçu le Guide du citoyen et la diffusion remarquable qu'il connaît montrent que ce genre d'outil de référence correspond à un besoin réel.

Certains organismes, particulièrement ceux qui disposent de ressources limitées ou qui ne détiennent que peu de documents pourraient être autorisés à confier à un autre organisme public la gestion de leurs documents et la

publication de leur répertoire. Toutefois, afin d'assurer une certaine uniformité de ces publications, une entente officielle devrait être signée entre ces organismes et approuvée par la Commission de l'accès aux documents des organismes publics.

Par ailleurs, les décrets qu'adopte le gouvernement constituent des documents importants qu'il est parfois difficile présentement d'obtenir et ce, même si toute personne qui demande un décret au greffe du Conseil exécutif peut en obtenir copie. Beaucoup de décrets sont publiés à la Gazette officielle; il n'en reste pas moins, cependant, qu'un grand nombre ne le sont pas, ce qui les rend, à toutes fins utiles, inaccessibles. Afin de favoriser l'accès à ces décisions du Conseil des ministres et d'en faciliter le répérage, les décrets du gouvernement devraient être publiés à la Gazette officielle au plus tard trente jours après leur adoption. Pour certaines raisons, qui devront être exposées dans le décret, le gouvernement pourra exceptionnellement proroger ce délai. Enfin, un décret dont la publication peut présenter des difficultés, à cause de sa longueur par exemple, devrait au moins être annoncé dans la Gazette officielle en y indiquant son titre, sa date d'adoption, son numéro et son nombre de pages.

Recommandations

12. ***Un organisme public devrait établir et maintenir à jour un catalogue précisant la méthode de classement de ses documents. Ce catalogue devrait être disponible pour consultation.***

13. ***Un organisme public devrait publier et mettre à jour annuellement un répertoire contenant les renseignements nécessaires à l'exercice du droit d'accès à l'information. Les corporations municipales de 100 000 habitants et plus devraient en outre y indiquer l'organigramme de leurs services, les fonctions de chacun d'entre eux et les principaux programmes dont ils ont la gestion.***

14. ***Le ministère des Communications devrait éditer annuellement et diffuser dans toutes les régions du Québec un guide indiquant pour chaque ministère et organisme gouvernemental les principales attributions que la loi lui confère, son organigramme, les fonctions de ses services, les principaux programmes dont ils ont la gestion, ainsi qu'une description sommaire des types de documents qui en relèvent.***

15. ***Les obligations d'un organisme public en matière de gestion de documents ou de publication d'un répertoire devraient pouvoir être assumées par un autre organisme public dans le cadre d'une entente approuvée par la Commission.***

16. ***Les décrets du gouvernement devraient être publiés dans la Gazette officielle du Québec au plus tard trente (30) jours après leur adoption.***

17. ***Le gouvernement devrait pouvoir prolonger ce délai pour un motif d'intérêt public exposé dans le décret concerné.***

18. ***Il devrait également pouvoir, dans les cas prescrits par règlement, substituer au texte intégral du décret un avis indiquant le titre du décret, la date de son adoption, son numéro et son nombre de pages, à condition que le titre du décret soit suffisamment explicite pour assurer l'exercice du droit d'accès.***

La demande de documents

La loi ne devra pas laisser aux organismes publics la possibilité d'ériger des barrières à l'accès en introduisant des règles imprécises et onéreuses. La forme de la demande, le délai imparti pour répondre, les tarifs, les outils de repérage et l'assistance offerte aux demandeurs devront, autant que possible, être définis dans la loi quitte à les préciser par voie réglementaire, s'il y a lieu.

Les demandes pourront être faites par écrit ou verbalement, le plus simplement possible et sans formalités excessives. On comprendra cependant qu'une demande verbale ne donne pas droit à un recours en révision advenant un refus. En effet, elle ne peut être enregistrée avec certitude. Elle est également plus susceptible de manquer de précision. Une personne qui se verrait refuser un document à la suite d'une demande verbale pourrait cependant reformuler sa demande par écrit pour s'assurer le droit de contester la décision d'une administration.

Il faut ensuite concilier le peu de connaissance qu'ont les administrés des arcanes de l'Administration avec la nécessité pour cette dernière de savoir ce que le demandeur cherche. La demande devra être suffisamment explicite pour permettre à un fonctionnaire connaissant la matière sur laquelle elle porte de repérer le document pertinent par les moyens usuels de repérage de la documentation.

On ne peut demander à une administration de se transformer en service de recherche gratuit. C'est pourquoi, pour être recevable, une demande devra porter sur des documents existants et n'imposer ni comparaison de renseignements ni calcul. Cependant, dans le cas d'un document informatisé ou codé, l'information devra être transmise par transcription écrite en langage clair.

Recommandations

19. ***Toute demande de document, écrite ou verbale, devrait être recevable lorsqu'elle est suffisamment précise pour qu'un fonctionnaire expérimenté puisse la repérer par les moyens usuels.***

20. ***Le droit d'accès à un document ne devrait imposer ni comparaison de renseignements ni calcul à l'organisme public.***

21. ***Un organisme public devrait communiquer un document informatisé en langage clair, sous la forme d'une transcription écrite.***

La personne responsable de la demande

L'accès aux documents n'implique pas que les citoyens peuvent s'adresser à n'importe qui et que tous les fonctionnaires peuvent satisfaire directement aux demandes. Bien au contraire, l'anarchie et la prolifération des relations réduiraient l'accès et le droit à l'information en empêchant la gestion et la diffusion ordonnées des pièces disponibles et mettraient en danger la protection des dossiers personnels. Il importe aussi que le citoyen sache à qui il doit transmettre sa demande et à qui il peut se plaindre, que les mécanismes d'accès soient cohérents et que le traitement des demandes soit uniforme. Pour atteindre ces objectifs, le responsable de l'application de la loi dans un organisme devrait en être le dirigeant. Ainsi, dans un ministère, cette personne sera le ministre, dans une municipalité, le maire, dans un hôpital, le directeur général, etc... Toutefois, le responsable pourra désigner un membre ou un employé de son organisme ou de son conseil d'administration et lui déléguer ses pouvoirs en totalité ou en partie. Comme nous l'avons déjà dit, le nom, la fonction et l'adresse de ce responsable de l'accès aux documents devront être inscrits dans le répertoire publié par l'organisme ou pour lui.

Cette façon de procéder respecte le principe de la responsabilité ministérielle. Elle préserve la responsabilité politique des élus. Elle évite une procédure de révision interne qui aurait ajouté des délais dans le traitement d'une demande. Elle assure un caractère définitif à la réponse faite à un citoyen. Elle permet enfin de tenir compte de la diversité des organismes tout en assurant une certaine uniformité dans l'interprétation et l'application de la loi.

Dans la formulation d'une demande, le citoyen pourra demander l'assistance du fonctionnaire responsable. Dans le cas où une personne demanderait un document que l'organisme n'a pas, le fonctionnaire responsable devra indiquer au requérant, dans la mesure du possible, quel est l'organisme susceptible de le détenir.

Dans tous les cas où un organisme refusera un document, le responsable de l'accès devra en aviser le demandeur, lui indiquer les motifs de sa décision et la disposition de la loi sur laquelle il s'appuie. L'avis devra informer le demandeur des recours prévus par la loi.

Recommandations

22. ***La personne responsable de l'application de la loi dans chaque organisme devrait être le dirigeant de cet organisme ou une personne qu'il désigne par écrit, après en avoir donné avis public.***

23. ***Toute demande devrait être adressée à la personne responsable qui devra au besoin prêter assistance au requérant pour la formulation de sa demande et l'informer de ses recours en cas de refus.***

24. ***La personne responsable saisie d'une demande concernant davantage un autre organisme public devrait, dans la mesure du possible, indiquer au requérant l'organisme compétent.***

25. ***Un refus d'accès à un renseignement devrait être motivé et indiquer la disposition de la loi sur laquelle il s'appuie.***

Les modalités et le coût de l'accès

Les organismes pourront exiger que la consultation se fasse sur place dans les cas où la reproduction de la pièce demandée serait de nature à nuire à sa conservation ou soulèverait des difficultés graves en raison de sa forme ou de sa longueur. Toutefois, dans le but d'éviter que certains organismes ne cherchent à réduire l'accès à leurs documents en exigeant constamment une consultation sur place, le demandeur pourra porter en appel devant la Commission de l'accès aux documents toute décision l'obligeant à une consultation sur place.

Dans le cas où la demande portera sur un document déjà édité et largement diffusé par un organisme public, le requérant se verra donner les informations lui permettant de se le procurer ou, à tout le moins, de le consulter.

Le coût d'un document peut servir de moyen de limiter la demande et de décourager l'exercice de leurs droits par les citoyens. Aussi, l'accès aux documents doit-il être en principe gratuit. En d'autres mots, la consultation sur place ne coûtera rien.

Dans le cas des transcriptions ou des copies expédiées aux demandeurs, la tarification ne devra viser qu'à décourager les abus; les frais ne devront en aucun cas dépasser les coûts réels de reproduction. Pour éviter tout arbitraire, leur taux deva être établi par règlement. Les principes généraux devant guider la préparation de ces règlements seront inscrits dans la loi. La loi laissera par ailleurs une administration libre d'appliquer des tarifs inférieurs.

Nous nous sommes appuyés, pour faire cette recommandation, sur la distinction entre le coût du repérage du document et celui de sa reproduction et de sa transmission (photocopie, transcription, poste). Non seulement les fonctionnaires affectés au repérage seront-ils déjà payés par les fonds publics comme tous les autres, mais la qualité de la gestion des documents au sein d'un organisme pourrait affecter le coût du repérage. Il ne serait pas équitable, dans ces conditions, de faire assumer ce coût par les demandeurs. De plus, on en arriverait à exiger des frais même lorsqu'un document est refusé, ce qui serait une entrave énorme à l'accès et rendrait la loi inopérante et le droit à l'information fictif.

Notons enfin qu'il ne serait pas réaliste de chercher le recouvrement des frais de repérage encourus, les organismes publics ayant généralement des

coûts sans rapport avec ceux que les citoyens sont habitués à assumer dans le secteur privé.

Recommandations

26. ***Le droit d'accès à un document devrait s'exercer par consultation sur place ou par obtention d'une copie du document, à moins que sa reproduction ne nuise à sa conservation ou ne soulève des difficultés pratiques sérieuses, en raison de sa forme ou de sa longueur.***

27. ***Dans le cas d'un document déjà diffusé, l'organisme public devrait indiquer au requérant l'endroit où le document est disponible.***

28. ***L'accès à un document devrait en principe être gratuit.***

29. ***Des frais n'excédant pas le coût réel de la reproduction et de la transmission du document devraient cependant pouvoir être exigés.***

Les délais de réponse à la demande

Une fois la demande formulée et transmise, de combien de temps un organisme public devrait-il disposer pour répondre? La fixation d'un délai a toujours quelque chose d'arbitraire. Il ne serait pas réaliste d'imposer aux organismes des contraintes déraisonnables. La demande reçue, ils devront la traiter, préparer la réponse, l'expédier. D'autre part, le demandeur devra pouvoir compter sur une réponse rapide.

Nous suggérons vingt jours: il s'agit d'un temps qui correspond aux pratiques courantes dans le traitement général des affaires et au-delà duquel les correspondants commencent à juger défavorablement un service. La détermination d'une période relativement brève ne peut qu'inciter les organismes à mettre sur pied des mécanismes de réponse efficaces et surtout à gérer leur stock de documents le plus rigoureusement possible, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement.

Le public éprouve actuellement des difficultés à obtenir les documents déjà accessibles et les ouvrages publiés, voire une simple réponse. Tous les témoignages concordent; il s'écoule des semaines, parfois des mois avant que les administrations daignent répondre. L'établissement d'un délai précis est donc important pour assurer le succès de la réforme.

Nous recommandons également qu'en l'absence de réponse, la décision de l'organisme public soit présumée négative, ouvrant ainsi la porte automatiquement à une demande de révision.

Dans deux cas précis, le délai pourra être prolongé. D'abord, si la personne respnsable de l'accès estime que le traitement d'une demande est susceptible d'affecter le déroulement normal des activités de l'organisme, le délai pourra être prolongé de dix jours. L'organisme devra en aviser le demandeur. Celui-ci, s'il se croit lésé par un tel traitement pourra porter plainte directement auprès de la Commission de l'accès aux documents des organismes publics. La Commission pourra toujours enquêter sur les causes et la fréquence d'utilisation d'une telle prolongation. On évitera ainsi que certaines administrations se prévalent automatiquement, par lettre polycopiée à tous les demandeurs, de la période de prolongation.

Par ailleurs, lorsqu'un document demandé est susceptible de contenir un renseignement industriel, commercial, scientifique, syndical ou financier dont la divulgation pourrait être interdite par la loi, le responsable de l'accès pourra permettre aux personnes qui ont fourni ce renseignement d'intervenir par la méthode du recours préventif décrite plus loin. Ces personnes pourront alors faire des observations écrites sur le bien-fondé de la divulgation envisagée. Dans ce cas, le délai de vingt 20 jours sera prolongé de vingt jours supplémentaires. Une personne ainsi informée qui ne soumettra pas ses objections dans le délai fixé sera réputée avoir consenti à la divulgation du document.

Recommandations

30. ***En règle générale, une réponse devrait être fournie au requérant dans les vingt (20) jours de la réception de la demande. Un délai additionnel de dix (10) jours devrait cependant être accordé lorsqu'il est impossible d'y donner suite sans affecter le déroulement normal des activités de l'organisme.***

31. ***La décision de la personne responsable, à la suite d'une demande écrite, devrait être transmise par écrit au requérant et le cas échéant, au tiers concerné qui a présenté ses observations.***

32. ***Cette décision devrait être accompagnée d'un avis informant le requérant et, le cas échéant, le tiers, de leurs recours et cet avis devrait indiquer notamment le délai pendant lequel les recours peuvent s'exercer.***

33. ***Le défaut de donner suite à une demande d'accès dans les délais prévus devrait être considéré comme un refus donnant ouverture au recours en révision.***

Les restrictions à l'accès: l'approche

En certaines occasions, les organismes publics doivent pouvoir fonctionner, au moins temporairement, dans le secret. Le bien public doit être protégé de certains regards intéressés. Citons, à titre d'exemples, les négociations collectives, les négociations avec d'autres gouvernements et les enquêtes de police. Les informations concernant les personnes, les associations, les syndicats, les entreprises, doivent également être protégées.

Ce rapport et la proposition de loi qui l'accompagne accordent une place importante à la définition des exceptions. Il ne faut pas en tirer la conclusion que nous favorisons une attitude restrictive. Au contraire, cette démarche manifeste une volonté ferme de la Commission de recommander l'accès le plus large aux documents des organismes et de limiter le nombre de documents confidentiels.

Ce paradoxe s'explique aisément. Une démarche inverse, consistant à établir une liste exhaustive des documents et des types de documents disponibles, créerait peut-être l'illusion d'une volonté d'ouverture. En fait, elle aurait des résultats opposés. Les documents des organismes publics sont innombrables: leur nomenclature aurait exigé un temps considérable et un espace qu'on a peine à imaginer. Et parce que les oublis auraient été nombreux, malgré toutes les précautions, cette approche aurait été limitative. Tout comme les grammaires sont faites pour la plus grande partie d'exceptions, les prochaines pages leur accordent aussi une large place. Dans les deux cas, c'est cependant la règle qui domine. Celle que nous proposons vise à assurer un accès très large: *tout* document est accessible à *toute* personne.

Pour bien circonscrire et limiter les restrictions, nous avons apporté le plus grand soin à leur définition et à leur justification. Elles occupent dans le rapport et la proposition de loi une place inversement proportionnelle à celle qu'elles auront dans la mise en oeuvre de la réforme.

Comment doivent-elles être définies?

On peut identifier les types de documents ou d'informations qui ne doivent pas être accessibles. C'est la solution retenue aux États-Unis et en Suède. Elle suppose qu'existe une classification rigoureuse de tous les documents. La loi américaine établit une liste de catégories générales; le régime suédois exclut une longue nomenclature de documents.

Pour être efficace, cette première approche doit identifier et décrire avec une extrême précision les documents non accessibles. Les fonctionnaires peuvent alors évaluer le caractère confidentiel ou non du document demandé. Les demandes de révision sont réduites d'autant. L'établissement d'une liste de documents suppose qu'il existe un système de gestion des documents d'une rigueur exemplaire et un classement précis, ce qui n'est pas le cas au Québec pour l'instant. Eut-ce été le cas que le mandat très court de la Commission n'aurait pas permis d'établir une liste utilisable. Par ailleurs, s'inspirer de l'exemple américain, qui n'identifie que neuf restrictions très larges, c'est choisir la voie de la souplesse, mais c'est aussi multiplier les contestations et s'en remettre aux tribunaux pour préciser la portée véritable des exceptions et même de toute la réforme.

Une deuxième approche cherche à obvier à ces difficultés. Elle consiste à identifier les intérêts que l'on veut protéger en retranchant certains documents de l'accessibilité. C'est la solution retenue par le gouvernement fédéral canadien dans le bill C-43. Il faut souligner, d'abord, que cette approche est complémentaire de la première: il demeure toujours nécessaire d'énumérer les types de documents qui doivent faire l'objet d'une dérogation. Mais en plus, on précise les intérêts que l'exception cherche à protéger. Le fonctionnaire ou le juge qui doit décider du caractère d'un document dispose donc de critères pour éclairer sa décision. Sans atteindre la précision d'une nomenclature spécifique, cette approche permet de réduire la portée de certaines exceptions.

Nos recommandations tiennent des deux méthodes. Pour chaque exception, nous identifions les catégories de documents qui pourraient être exclus de la divulgation. Par ailleurs, nous avons cherché à identifier les intérêts que nous voulions protéger. Cela sera particulièrement vrai en matière de relations intergouvernementales, de renseignements commerciaux et d'application de la loi. Nous avons cependant pris soin de n'exempter aucun organisme globalement.

Par ailleurs, partout où cela est possible, les exceptions devraient être facultatives plutôt qu'obligatoires. En d'autres termes, les organismes publics ne doivent pas être tenus de restreindre les informations. Ils doivent garder la liberté de les diffuser et même s'en faire une règle. Sinon, une loi sur la liberté d'accès aurait le curieux effet de restreindre la liberté qu'ont déjà les organismes visés de diffuser l'information. De même, quand seuls certains des renseignements contenus dans un document sont l'objet d'une exception, on les extraira de ces documents, le reste de l'information étant accessible.

Dans de rares cas, par contre, il faudra permettre à un organisme public de refuser de confirmer l'existence même d'un renseignement. Ainsi, le gouvernement pourrait refuser de confirmer l'existence d'une décision du Conseil des ministres, si cette révélation pouvait empêcher la réalisation de la décision. De même, l'Administration pourrait refuser de confirmer l'existence d'un renseignement ayant trait à la sécurité publique, si cela mettait en péril le déroulement d'une enquête ou la réalisation d'une poursuite.

Soulignons, enfin, que tous les citoyens doivent être égaux devant la loi et qu'il n'est pas justifié, hors de certains cas prévus dans la proposition de loi que nous présentons (article 117), d'accorder des privilèges spéciaux d'accès à certaines catégories de citoyens, qu'ils soient journalistes, savants, fonctionnaires ou députés. Nous encourageons cependant la pratique actuelle de traiter avec une célérité particulière les demandes des média, qui permettent d'informer rapidement un grand nombre de personnes.

Ces solutions ne sont pas absolument originales. On a résolu un peu partout des problèmes analogues de façon analogue. Nous avons toutefois cherché à enraciner l'économie générale du régime proposé dans le contexte historique, politique et administratif québécois.

Recommandations

34. ***Seule une disposition législative expresse devrait pouvoir soustraire un document à l'application du principe général d'accès.***

35. ***Dans le cas de documents qui contiennent en partie des renseignements confidentiels, ils devraient quand même être rendus publics après en avoir extrait la partie confidentielle.***

36. ***Les exemptions au droit d'accès devraient, en principe, être facultatives: les documents exclus du régime d'accès par la loi devraient néanmoins être rendus publics si un organisme public le juge à propos.***

Les relations intergouvernementales

L'État québécois entretient des relations avec d'autres gouvernements, qu'ils soient étrangers ou qu'ils soient membres de la fédération canadienne, et avec des organismes internationaux. Il leur transmet des documents et en reçoit.

La plupart des pays ont prévu un régime particulier pour les documents relatifs à la sécurité de l'État et à la défense nationale, pour ceux qu'ils reçoivent d'autres gouvernements à titre confidentiel et pour ceux dont la divulgation pourrait nuire aux relations avec les gouvernements étrangers. Ainsi, la loi québécoise pourrait exclure du droit d'accès l'information dont la divulgation serait susceptible de porter atteinte à la défense du Canada et à la sécurité du Québec. En ce qui concerne la défense du Canada, nous estimons qu'il s'agit d'une question de juridiction fédérale et qu'il n'est pas de notre ressort de l'aborder. Au Québec, nous verrons que la sécurité publique justifie un certain nombre d'exceptions.

Pour la conduite des relations du gouvernement du Québec avec d'autres États, il faut assurer la protection des droits constitutionnels du Québec: les documents relatifs aux relations avec d'autres gouvernements feront ainsi l'objet de restrictions. Une notion plus large des intérêts du Québec ouvrirait la porte à des entorses au principe général et au droit à l'information. Nous ne pensons pas, en effet, qu'il faille sortir du champ d'application de la loi tout le domaine des relations intergouvernementales. Il suffit de protéger les seuls documents dont la divulgation pourrait vraisemblablement porter préjudice à la conduite de ces relations. Cette exception aura cependant un caractère facultatif. De plus, afin de ne pas saper la confiance des États et organismes internationaux avec qui le Québec traite, les documents acceptés à titre confidentiel ne pourront être accessibles.

On peut relier à ce domaine celui des négociations avec des administrations locales: municipalités, communautés urbaines ou régionales, commissions scolaires. Ces négociations font partie d'un processus décisionnel. La loi devra permettre de restreindre l'accès aux documents relatifs à ces négociations durant le cours des négociations; ils seront cependant accessibles quand le résultat des négociations sera rendu public.

Recommandations

37. ***Un organisme public devrait garder confidentiels les renseignements acceptés à titre confidentiel d'un autre gouvernement ou d'une organisation internationale, à moins d'accord contraire.***

38. ***Un organisme public devrait pouvoir garder confidentiels les renseignements dont la divulgation serait susceptible de nuire à la conduite des relations intergouvernementales du Québec.***

39. ***Un organisme public devrait pouvoir garder confidentiels les renseignements dont la divulgation serait susceptible d'entraver une négociation en cours entre organismes publics.***

Les renseignements économiques

Les documents des administrations contiennent des renseignements dont la divulgation pourrait être préjudiciable au bien commun ou procurer un avantage indu à qui les obtiendrait. Les organismes publics, qui fournissent et achètent les services les plus divers, ne peuvent les négocier sur la place publique sans risquer d'ouvrir la porte à la spéculation et de mettre en péril l'intérêt général.

La préparation des budgets et la politique fiscale des organismes publics doivent aussi bénéficier de la confidentialité nécessaire, de même que leurs projets d'emprunt. Ce principe n'implique pas que les études exécutées dans le cadre de la préparation d'un budget doivent rester secrètes. Elles doivent être accessibles une fois que le budget est déposé.

Par ces dérogations, nous n'entendons pas faire échapper à l'examen public toute l'information financière des organismes publics mais seulement celle dont la divulgation porterait un préjudice appréciable aux intérêts du public ou procurerait un avantage indu à quelqu'un. Ces deux critères nous apparaissent offrir des garanties d'équilibre entre le droit des citoyens à l'information et la protection de leurs intérêts collectifs, ainsi qu'un guide pour l'organisme qui sera chargé d'interpréter la loi.

La même approche inspire nos recommandations dans le domaine des relations de travail entre l'État ou ses organismes et leurs employés. Les textes des conventions collectives sont publics. La loi prévoit des mécanismes pour assurer l'information des citoyens sur les négociations; il appartient à ces derniers de juger de leur efficacité. Toutefois, les négociations ont des aspects financiers majeurs: la divulgation de certaines stratégies pourrait miner le jeu de la négociation et désavantager sérieusement les organismes publics. La durée de cette exception devrait être limitée à dix ans, temps pendant lequel les stratégies de négociation et les conditions socio-économiques sont susceptibles de changer suffisamment pour permettre une large divulgation.

La diffusion de certains renseignements commerciaux, industriels, scientifiques, syndicaux ou financiers obtenus de tiers, personnes ou entreprises, doit être interdite sans l'accord du tiers, dans quelques cas. D'abord lorsque le renseignement est de nature confidentielle et que le tiers le traite de façon confidentielle. Ensuite lorsque la divulgation de renseignements peut causer des pertes aux personnes concernées, nuire à leur capacité concurrentielle ou à des négociations relatives à des contrats.

Pour assurer la protection maximale des renseignements visés par cette exception, nous proposons un mécanisme permettant au tiers qui a fourni les renseignements d'être entendu. Il ne s'agit pas ici de retrancher de l'accès tous les documents transmis par des tiers aux administrations sous le sceau de la confidentialité. Cette pratique aurait pour effet d'abandonner à des tiers la définition de la politique d'accès. Il faut cependant donner à celui qui a fourni le renseignement et qui risque d'être le premier touché par sa divulgation l'occasion de transmettre ses observations à la personne chargée de décider si le renseignement doit être accessible ou non. Elle pourra alors trancher en toute connaissance de cause et mieux évaluer le caractère confidentiel du renseignement. Il va de soi que ces renseignements pourront être divulgués avec le consentement de celui qui les a fournis. Cette protection accordée aux personnes, aux associations et aux entreprises devra cependant être levée lorsqu'elle sera susceptible de révéler un risque grave pour la santé, la sécurité ou l'environnement.

Il n'était pas du mandat de la Commission de modifier les règles du jeu économique par une loi sur l'accès aux documents des organismes publics. Si l'État estime que les entreprises doivent donner publiquement certaines informations additionnelles, il conviendra de le faire directement par une loi spécifique, après un débat public sur la question.

Recommandations

40. *Un organisme public devrait pouvoir refuser l'accès à des renseignements concernant un emprunt, une taxe ou une transaction, lorsque la divulgation de ces renseignements serait susceptible de procurer un avantage indu ou de causer un préjudice sérieux à une personne, ou de porter atteinte gravement aux intérêts économiques de l'organisme ou de la collectivité.*

41. *Un organisme public devrait pouvoir refuser l'accès à un renseignement financier, commercial, scientifique ou technique qui lui appartient et dont la valeur commerciale actuelle ou éventuelle est importante.*

42. *Les renseignements révélant un mandat ou une stratégie de négociation collective devraient pouvoir demeurer confidentiels pendant dix (10) ans.*

43. *Les renseignements industriels, financiers, commerciaux, syndicaux, scientifiques ou techniques de nature confidentielle, fournis à un organisme public par un tiers et considérés de façon constante comme confidentiels par ce dernier, devraient demeurer confidentiels.*

44. *Devrait également être refusé, en l'absence du consentement du tiers concerné, l'accès à un renseignement dont la divulgation risquerait vraisemblablement:*

    1. *d'entraver une négociation menée par ce tiers;*
    2. *de lui causer une perte ou de procurer un profit financier appréciable à une autre personne;*
    3. *de nuire de façon substantielle à sa position concurrentielle.*

45. *Toutefois, un renseignement économique, scientifique ou technique qui révèlerait l'existence d'un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour la qualité de l'environnement devrait être accessible, même s'il a été fourni à un organisme public par un tiers.*

46. ***La personne responsable, lorsqu'elle reçoit demande d'un document susceptible de contenir un renseignement confidentiel de nature économique fourni par un tiers devrait solliciter l'avis de ce tiers avant de prendre une décision et en informer le requérant.***

47. ***Le défaut du tiers concerné de présenter ses observations dans les délais prévus devrait être considéré comme un consentement à la divulgation des renseignements.***

La sécurité publique

L'accès général aux dossiers des corps policiers permettrait au public d'évaluer l'opportunité de certaines mesures de sécurité, l'efficacité de la surveillance de l'observation des lois, le respect des droits des citoyens dans l'action policière. La vérification des dossiers personnels par les personnes concernées serait d'autant plus justifiée qu'un nombre important de données qui s'y trouvent sont recueillies auprès de tiers et qu'elles sont susceptibles d'avoir des conséquences graves.

Cependant, l'exercice de la fonction policière repose aussi sur des méthodes secrètes et des sources d'information confidentielles. L'accès à ces informations rendrait à peu près impossible le travail de la police. On trouve de plus dans cette documentation des informations dont la divulgation pourrait mettre en danger la sécurité publique ou la conservation des biens: c'est le cas des méthodes de travail et d'intervention de la police, de ses techniques d'enquête, de ses réseaux de communication et des systèmes de protection de la propriété. La divulgation de ces renseignements serait pour certains une véritable incitation au crime. Le risque apparaît grand en regard de l'objectif recherché.

Il faudra recourir à d'autres moyens, ou en inventer de nouveaux, pour assurer un contrôle suffisant de l'action policière. Ce n'est pas le mandat de la Commission d'imposer un code de déontologie à la police, de la discipliner, ni de l'excuser.

Normalement, les pouvoirs publics ne devraient pas pouvoir dévoiler ces renseignements. Ils devraient également protéger les renseignements concernant les personnes fichées par la police. Toute divulgation à des personnes non autorisées devrait entraîner des sanctions pénales, disciplinaires et civiles sévères.

Nous estimons, par contre, que tout renseignement obtenu de façon illicite ou traité de façon illicite ne devrait pas être protégé par cette dérogation.

Recommandations

48. ***Un organisme public devrait pouvoir garder confidentiels les renseignements obtenus légalement par une personne autorisée lorsque leur divulgation serait susceptible:***

    1. ***d'entraver le déroulement d'une poursuite judiciaire ou d'une requête;***
    2. ***de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information policière, un programme ou un plan d'activité destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois;***
    3. ***de mettre en péril la sécurité d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi, d'un témoin ou d'une personne affectée à la garde d'un détenu;***
    4. ***de révéler les composantes d'un système de communication destiné à l'usage d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi;***
    5. ***de communiquer un renseignement transmis à titre confidentiel par un corps policier ayant compétence hors du Québec;***
    6. ***de favoriser l'évasion d'une personne détenue légalement;***
    7. ***de porter atteinte au droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause devant un tribunal.***

49. ***Devrait également pouvoir être refusé l'accès à un renseignement portant sur:***

    1. ***une méthode ou une arme susceptible d'être utilisée pour perpétrer un crime ou commettre une infraction;***
    2. ***un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne lorsque sa divulgation aurait pour effet d'en réduire l'efficacité.***

Les documents de nature politique

Toutes les législations sur l'accès à la documentation publique protègent les avis et recommandations conduisant directement à une décision politique. En régime parlementaire, cette protection est, au niveau gouvernemental, imposée par la solidarité ministérielle. Le Conseil des ministres est collectivement responsable des décisions de chacun de ses ministres et de la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités. La solidarité contraint un ministre dissident à démissionner. La responsabilité ministérielle, elle, veut qu'un ministre réponde des décisions des fonctionnaires sous son autorité.

La solidarité ministérielle n'est possible que si la discussion d'un sujet peut se faire dans un climat de liberté assuré par le secret des délibérations du Conseil des ministres et la protection des documents que le Conseil examine. Une loi sur l'accès à l'information ne doit pas empêcher la franchise et l'intégrité de ces discussions en rendant leur déroulement public. Il importe donc de garantir la confidentialité des délibérations du Conseil des ministres et des avis et recommandations des ministres et des comités ministériels.

Un délai de vingt ans d'exemption pour ce type de documents paraît être le plus indiqué. Ce délai respecte la nature de nos institutions sans pour autant «réserver» la documentation visée aux historiens des siècles à venir.

Par ailleurs, les cabinets des ministres et les bureaux des membres de l'Assemblée nationale détiennent des documents très divers (correspondance entre ministres, députés ou avec des citoyens, notes d'évaluation politique, avis du personnel politique, etc...) qu'il serait très difficile de répartir en catégories aux fins de l'accessibilité. Comme pour l'essentiel, il s'agit de documents politiques, ils devraient être exemptés de l'exercice du droit d'accès. Toutefois, leur divulgation devrait en tout temps pouvoir être autorisée par le ministre ou le député car il s'agit là d'un jugement politique dont ils doivent assumer la responsabilité.

Il ne faut cependant pas s'autoriser de cette nécessité pour élargir abusivement le domaine qui est objet de dérogation. Seuls les documents où les ministres sont directement impliqués devraient être exemptés et non pas ceux qui auraient pu être soumis au Conseil des ministres mais ne l'ont pas été ou ceux qui n'ont jamais été approuvés ni même étudiés par un ministre. On trouvera dans l'annexe III des textes permettant de mieux comprendre le cheminement d'une décision au Conseil des ministres et d'une demande au Conseil du trésor. On notera que dorénavant l'ordre du jour des réunions du

Conseil des ministres et le registre des mémoires qui y sont présentés seraient accessibles aux citoyens. Ainsi, ceux qui s'intéressent aux affaires publiques pourront mieux suivre le déroulement du processus décisionnel politique.

D'autre part, le respect du régime parlementaire exige également que l'élaboration d'un projet de loi soit entourée d'une certaine discrétion afin de s'assurer que les membres de l'Assemblée nationale en soient les premiers informés. Ce document qui constitue le mode le plus solennel d'expression de la politique d'un gouvernement doit donc demeurer confidentiel jusqu'à son dépôt à l'Assemblée nationale. La même réserve devrait manifestement s'appliquer à la «législation déléguée». Un règlement non prépublié à titre de projet et un texte s'y rapportant devraient dès lors demeurer confidentiels jusqu'à la publication du décret d'entrée en vigueur du règlement.

Recommandations

50. ***Les mémoires des délibérations du Conseil exécutif ou d'un de ses comités devraient demeurer confidentiels durant vingt (20) ans.***

51. ***Les comptes rendus des délibérations du conseil d'administration d'un organisme gouvernemental devraient pouvoir demeurer confidentiels pendant vingt (20) ans.***

52. ***Le même délai de vingt (20) ans devrait s'appliquer aux recommandations d'un ministre ou d'un comité ministériel au Conseil exécutif et aux communications d'un ministre à un autre ministre, sauf lorsque leur auteur consent à leur divulgation.***

53. ***Le Conseil exécutif devrait pouvoir refuser de communiquer une décision résultant de ses délibérations ou d'en révéler l'existence.***

54. ***Le gouvernement devrait pouvoir refuser de révéler l'existence d'un décret dont la publication est différée ou d'y donner accès, jusqu'à sa publication dans la Gazette officielle du Québec.***

55. ***Le texte d'un projet de loi ou d'un règlement et les analyses s'y rapportant devraient demeurer confidentiels tant que le projet de loi n'a pas été déposé à l'Assemblée nationale ou le règlement publié dans la Gazette officielle.***

56. ***Les documents émanant du Cabinet d'un ministre ou du bureau d'un député devraient pouvoir demeurer confidentiels.***

La prise de décision

L'intégrité du processus décisionnel implique également que l'on ne mette pas en contradiction un ministre et ses fonctionnaires. Les avis que les fonctionnaires proposent à leur ministre constituent des éléments de critique puisqu'on leur demande à l'occasion de se faire les avocats du diable. Il faut éviter de décourager de telles initiatives dont le succès dépend de la franchise ou de la nature polémique de l'exercice. On comprendra que le pouvoir bureaucratique serait accru d'autant s'il était possible aux fonctionnaires de menacer les élus d'une divulgation de certains avis.

Notons que les avis et recommandations d'un expert-conseil qui n'est pas membre d'un organisme public ne devraient pas être traités de la même façon parce qu'ils ne risquent pas de miner l'intégrité du processus décisionnel à l'intérieur de l'organisme ou de porter atteinte à la solidarité ministérielle.

D'autre part, il est impérieux de reconnaître l'intérêt du public à prendre connaissance des nombreuses études et analyses réalisées par les fonctionnaires pour éclairer une décision. Il y trouvera des renseignements utiles, d'autant plus que peu de gens et d'organismes disposent des moyens techniques des organismes publics. La problématique d'une situation, la définition des objectifs, les analyses des solutions et des moyens sont autant d'éléments qui ne constituent en rien des avis et recommandations et qui doivent être distingués des recommandations subjectives des fonctionnaires. La décision prise, tous ces éléments doivent devenir publics et permettre aux citoyens de juger l'action gouvernementale.

L'information qui reste exclue après décision est le texte même de la recommandation du fonctionnaire et non le document qui la contient, ni les documents utilisés dans le cadre de la rédaction d'une recommandation, ni la décision prise. Dans cette optique, les fonctionnaires seront invités à s'assu-

rer qu'ils distinguent clairement, dans les textes, les recommandations des analyses, les recommandations ne devenant accessibles qu'après une période de dix ans.

Les analyses préparées en vue d'une décision par des fonctionnaires non politiques et qui ne contiennent pas de recommandations doivent être mises à la disposition des requérants dès que la décision est rendue publique ou dès le dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée nationale. Il en est de même pour la partie analytique d'un mémoire présenté par un ministre.

Cependant, certains fonctionnaires ont un rôle plus délicat, comme ceux du Conseil du trésor et du Conseil exécutif. Leurs analyses portent sur des demandes ou des recommandations de ministres et visent à les critiquer. Ces analyses doivent pouvoir être faites sans crainte de représailles, ni complaisance. La seule façon de s'en assurer est de mettre un embargo sur leur accessibilité. À cet égard, une période de vingt ans concilie à la fois les impératifs du processus contradictoire et ceux de la démocratie. Ce délai correspond à celui que nous proposons pour les documents qui font l'objet de ces analyses.

Enfin, deux catégories de documents soulèvent des problèmes particuliers: les avis juridiques et les documents destinés à servir à une évaluation. Il n'est pas possible d'assimiler complètement les avis juridiques rédigés en vue de l'application de la loi aux recommandations. Un avis juridique est de nature essentiellement délibérative. On ne peut y séparer l'analyse de la recommandation. L'intérêt public peut exiger de ne pas dévoiler un avis juridique si cela peut affaiblir les recours de l'État dans l'application d'une loi, influer de façon défavorable sur la position de l'État ou d'un organisme engagé dans une procédure judiciaire. Pour des raisons évidentes, les analyses risquant d'affecter l'issue d'une procédure judiciaire en cours ou de compromettre sérieusement la réalisation d'un projet pourront être retenues.

Les organismes publics utilisent pour l'évaluation de candidats des épreuves ou tests de tous genres. Qu'il s'agisse d'une épreuve académique, d'un test d'aptitude ou d'un examen d'admission à un concours de recrutement, la divulgation prématurée de ce type de document soulèverait un problème de favoritisme qui entacherait de toute évidence l'intégrité du processus décisionnel d'évaluation.

Recommandations

57. *Un organisme public devrait pouvoir refuser l'accès à une analyse produite à l'appui d'une recommandation jusqu'à ce qu'une décision ait été prise sur cette recommandation.*

58. *Les recommandations faites par un organisme public à un autre organisme devraient pouvoir demeurer confidentielles tant que la décision finale n'a pas été annoncée.*

59. *Les recommandations d'experts-conseils ne devraient pouvoir demeurer confidentielles que jusqu'à l'annonce d'une décision finale.*

60. *Les opinions ou les recommandations des administrateurs ou du personnel d'un organisme public devraient pouvoir demeurer confidentiels pendant dix (10) ans.*

61. *L'analyse d'une demande ou d'une recommandation effectuée au sein du Conseil exécutif ou du secrétariat du Conseil du trésor et portant sur une recommandation ou une demande faite par un ministre devrait demeurer confidentielle pendant vingt (20) ans.*

62. *Un organisme public devrait pouvoir refuser l'accès à une analyse lorsque sa divulgation risquerait d'affecter l'issue d'une procédure judiciaire en cours ou imminente, ou de compromettre sérieusement la réalisation d'un projet en cours.*

63. *Un organisme public devrait pouvoir refuser l'accès à un avis juridique portant sur l'application du droit à un cas particulier ou sur la constitutionnalité d'une loi ou d'un règlement.*

64. *Une épreuve destinée à l'évaluation comparative des connaissances, des aptitudes ou de l'expérience d'une personne devrait demeurer confidentielle jusqu'à son utilisation.*

Chapitre III

La protection des renseignements personnels

Comme toutes les grandes administrations publiques, celles du Québec possèdent un très grand nombre de dossiers contenant des renseignements personnalisés. Ces dossiers sont généralement nécessaires au bon fonctionnement de ces administrations, à la réalisation de leurs objectifs économiques et sociaux, ainsi qu'à la protection de la sécurité publique.

Mais les bureaucraties ne perdent rien. Chaque fois qu'un citoyen leur laisse un renseignement, nom, adresse, âge, état civil, caractéristique physique ou économique, ce fragment de sa personnalité constitue la base ou le complément d'un dossier quelque part. Que l'on soit arrêté pour une infraction au Code de la route, que l'on demande un emploi, un permis, un passeport, que l'on obtienne des soins médicaux, une subvention, de l'assistance, on s'en va augmenter le peuple innombrable des fichiers des organismes publics. Il existe des dossiers sur tout: les candidats aux postes publics, par ministère, par spécialité, par continent, les tenanciers, les propriétaires d'armes à feu ou de roulottes, les électeurs, les emprunteurs, les traducteurs, les tumeurs, les faillis, les victimes de viol, les trappeurs, les griefs. La liste étonne... (Voir l'annexe IV).

Pris séparément, tous ces renseignements sont le plus souvent anodins. Rapportés à un comportement ou une demande, rapprochés (quelquefois abusivement), utilisés à mauvais escient, transmis à des personnes non autorisées, ou simplement incorrects, ils constituent tout ce qu'un éventuel «Big Brother» doit connaître pour contrôler une société au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la liberté et la sécurité des citoyens.

Sur le plan individuel, ils peuvent devenir — il en existe des exemples classiques — la malédiction d'une personne, la Némésis qui la suit, qui l'empêche d'accéder à une fonction, d'obtenir certains avantages, sans que jamais cette personne sache les raisons de son malheur.

Quand les renseignements contenus dans les fichiers des organismes publics étaient consignés sur papier et qu'il fallait compulser manuellement des centaines de pièces pour remonter une filière ou vérifier un dossier, les dangers, pour réels qu'ils étaient, restaient limités. L'introduction et le développement vertigineux de l'informatique et de la télématique ont tout changé. Les ordinateurs actuels sont capables de traiter et de comparer des milliers d'informations à la seconde. Il suffit de connaître les clés d'accès pour explorer des centaines de fichiers à la recherche de la moindre bribe de renseignement concernant une personne.

La constitution des dossiers est aisée. Il faut compléter des formulaires pour tout, remplir de petits espaces, répondre par oui ou non, pour un oui ou pour un non. Pis, les ordinateurs se parlent, les données s'additionnent de partout, les renseignements se complètent. L'effet multiplicateur fabrique à chacun un portrait de lui non seulement qu'il ne connaît pas, mais dont il ignore l'existence. Ce portrait est là, non actualisé, il suffirait de colorer les espaces selon les numéros...

Les moyens colossaux dont disposent plusieurs des organismes publics, combinés à leur situation de pourvoyeurs exclusifs de certains services essentiels, placent les citoyens dans une situation de dépendance. Cette relation est entièrement déséquilibrée. Même confuse, mal connue, la situation inquiète. La plupart des gouvernements démocratiques, sous la pression de l'opinion, ont enquêté. Quelquefois pour découvrir que l'inquiétude est souvent justifiée. Au Québec, le Conseil des ministres peut, dans certains cas, autoriser le versement de renseignements détenus par un ministère à un autre ministère ou organisme public. Récemment, une enquête a montré, dans une autre province que le Québec, que des sociétés d'assurance achetaient aux hôpitaux les dossiers médicaux de futurs clients.

En décembre 1979, le Bureau central de l'informatique déposait un plan préliminaire de sécurité informatique pour le gouvernement du Québec. Une étude académique antérieure laissait croire que près du quart des principaux fichiers de renseignements personnels du gouvernement ne faisaient l'objet d'aucune protection. Or on en compte plus d'un millier, dont 52% sont reliés à l'application de la loi; certains, comme celui de la Régie de l'assurance-maladie du Québec (7 000 000 de noms) atteignent toute la population; huit touchent 3 500 000 personnes ou plus chacun. Des échanges informatiques touchent 22% des fichiers; 15% sont l'objet d'échanges avec le gouvernement fédéral. La même étude académique affirmait que des informations détenues par le Bureau des véhicules automobiles avaient été vendues à des fins commerciales.

Pour justifier l'adoption d'une politique globale et uniforme pour les vingt-trois ministères et organismes du gouvernement qui font de l'analyse, de la programmation et de la gestion de renseignements informatisés (la Sûreté du Québec, les Affaires sociales, les Communications, l'Éducation, le Revenu et le Transport ont leurs propres grands ordinateurs), le Bureau central de l'informatique évoquait la concentration de l'information, l'évolution de l'informatique depuis dix ans et les investissements massifs dans les systèmes informatiques.

Les besoins de l'Administration vont rester. L'informatique va continuer à progresser. Le danger va s'accroître. Il suffirait toutefois, pour réduire très considérablement les dangers d'abus, que le gouvernement s'impose et impose aux organismes publics quelques mesures fondamentales.

L'article 5 de la Charte des droits et libertés de la personne garantit le droit au respect de la vie privée, mais c'est là un grand principe qui n'est appuyé d'aucune mesure législative générale. Il n'existe au Québec aucune règle d'ensemble relative aux dossiers personnels détenus par les organismes publics. Quelques lois seulement reconnaissent à une personne le droit de vérifier son dossier et de le faire corriger: c'est le cas de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, de la Loi sur la protection du consommateur et de la Loi sur l'assurance-automobile. Le tout est nettement insuffisant.

L'ensemble de la question fait l'objet d'études et de discussions depuis de nombreuses années; il semble qu'il existe un large accord sur l'opportunité d'une réforme. Il convenait donc, à la lumière de l'expérience d'autres sociétés, en tenant compte du contexte québécois, d'explorer les solutions possibles, de dégager les grands principes d'une politique et de formuler des modes d'intervention.

Les modèles étrangers

Le modèle suédois

En Suède, le droit d'accès aux documents administratifs est reconnu depuis plus de deux siècles. Cette politique, cependant, posait, avec l'utilisation croissante de l'informatique, des difficultés quant à la protection de la vie privée et engendrait des abus. Dans ces circonstances, il apparaissait nécessaire de restreindre l'accès à certaines informations et de contrôler l'utilisation de l'informatique.

La Loi sur les banques de données, adoptée en 1973, soumet tout fichier automatisé de dossiers personnels au contrôle de l'Inspection de l'informatique. La loi vise les fichiers de l'Administration et ceux du secteur privé.

L'autorisation de l'Inspection de l'informatique est nécessaire à la création d'un fichier. L'Inspection de l'informatique réglemente le type de renseignements, le mode de collecte, la durée de conservation des données, leur échange ou leur transfert, etc... La mise en oeuvre d'un fichier est

refusée si les garanties de confidentialité et de sécurité apparaissent insuffisantes.

La loi prévoit certaines restrictions sur le type de renseignements qui peuvent être détenus sur un individu: les mentions relatives au casier judiciaire, au dossier psychiatrique ou médical, aux croyances philosophiques ou religieuses, ou au fait d'être bénéficiaire de la sécurité sociale ne sont autorisées que pour des raisons exceptionnelles. Tout fichier doit être administré par une personne ou un organisme responsable devant la loi. L'individu a le droit de connaître le contenu des dossiers qui le concernent; il peut généralement obtenir la correction des données incomplètes ou erronées. La loi prévoit des sanctions allant de la perte de l'autorisation aux sanctions pénales et à la condamnation à des dommages-intérêts.

Le modèle français

La France a adopté, en 1978, une loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cette loi s'inspire largement du modèle suédois. Elle touche les fichiers du secteur public et du secteur privé; elle crée un organisme indépendant, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, dont les fonctions et pouvoirs se comparent à ceux de l'Inspection suédoise.

La loi impose des restrictions quant au mode de collecte des données et aux types de données qui peuvent être colligées: les mentions relatives à l'origine raciale, aux convictions politiques, philosophiques ou religieuses et à l'appartenance syndicale ne sont autorisées qu'avec le consentement de l'individu ou en raison du caractère religieux, politique ou syndical de l'organisation.

Cette loi confère au citoyen le droit de connaître le contenu des dossiers qui le concernent, d'y avoir accès et d'exiger des corrections s'il y a lieu; celui qui effectue une correction doit en aviser les tiers qui auraient fourni ou reçu l'information erronée. Elle pose également des conditions quant à la durée de conservation des données, leur confidentialité et leur sécurité.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés intervient non seulement dans la gestion des fichiers mais également avant leur création. Le citoyen se voit également confier un rôle important par les divers recours qu'il peut exercer. Cette loi est assortie de diverses sanctions pénales.

Le modèle américain

Par rapport aux modèles européens, la portée du Privacy Act de 1974 apparaît quelque peu restreinte: il ne vise que le secteur public et est axé essentiellement sur la gestion des fichiers; aucun organisme n'est chargé spécifiquement d'assurer le contrôle de son application. Cette loi comporte néanmoins plusieurs éléments intéressants. Ainsi, elle interdit toute mention contraire à la liberté d'expression (First Amendment), limite l'utilisation du numéro de sécurité sociale comme identifiant, impose de recourir à l'individu concerné comme principale source d'information et de ne conserver que les seules données pertinentes et nécessaires. Elle permet à une personne de connaître le contenu des dossiers qui la concernent, d'y avoir accès et de les faire rectifier. Elle permet de connaître l'utilisation faite des renseignements.

Le système américain repose largement sur un véritable code déontologique qui vise à limiter le nombre des données personnalisées et à améliorer leur qualité. La loi accorde d'importants recours aux citoyens qui, grâce à un index des fichiers, peuvent contrôler les utilisations abusives. Diverses sanctions civiles et pénales sont prévues.

Le modèle canadien

C'est en 1977, avec la IVe partie de la Loi canadienne sur les droits de la personne, que l'Administration fédérale consentait à une première brèche dans sa veiille tradition de secret.

La loi canadienne se rapproche beaucoup, par ses objectifs, son fonctionnement et son mode de contrôle, du modèle américain. Cependant, elle reconnaît aux personnes lésées un recours devant un Commissaire à la protection de la vie privée.

Le gouvernement fédéral a présenté récemment en première lecture un projet de loi sur la protection des renseignements personnels. Il réglemente la constitution de fichiers de données personnelles, leur utilisation, leur sécurité et leur intégrité et attribue à un ministre désigné la responsabilité de l'application des nouvelles normes. Le projet de loi reconduit l'institution d'un Commissaire à la protection de la vie privée de la Loi sur les droits de la personne. Ce Commissaire n'a qu'un pouvoir d'enquête et de recommandation: la Cour fédérale demeure l'organe décisionnel en matière de vie privée.

Les principes directeurs

Ces modèles, ainsi que les nombreux documents et mémoires dont nous disposions, ont permis de mieux cerner le problème et de dégager les principes d'une politique générale sur les dossiers personnels.

Alors que les lois européennes ont une portée fort large, visent aussi bien le secteur privé que le secteur public et couvrent l'ensemble du processus de constitution des fichiers, les lois nord-américaines ont une portée plus restreinte, plus centrée sur la seule gestion des dossiers. Les régimes européens confient le contrôle principalement à l'État; les nord-américains reposent principalement sur l'initiative des citoyens.

Mais partout l'on s'entend sur la nécessité de limiter la multiplication des fichiers de personnes, d'en assurer la confidentialité, de permettre au citoyen d'être informé du contenu des dossiers qui le concernent et de les faire rectifier. On conclut également à la nécessité de contrôles et de sanctions civiles et pénales.

Avant de proposer des solutions pour assurer la protection des renseignements personnels, résumons les principes généraux qui nous ont guidés:

1. L'existence de tout fichier de données personnelles doit être publique.
2. Toute personne doit pouvoir connaître, sauf rare exception, l'information personnelle détenue à son sujet par les organismes publics et l'utilisation qui en est faite.
3. Toute personne doit pouvoir empêcher qu'une information la concernant, obtenue pour une fin précise, soit utilisée ou rendue disponible à une autre fin sans son consentement.
4. Toute personne doit avoir le droit de corriger une information personnelle erronée contenue dans un dossier la concernant.
5. Toute administration doit assurer la sécurité des données personnelles qu'elle détient et ne les utiliser qu'aux fins pour lesquelles elles ont été recueillies.

Les titulaires du droit

Toute personne physique sur laquelle un organisme public possède des renseignements personnels est titulaire du droit à la protection de ces renseignements. Les renseignements fournis à une administration par une personne morale et dont la divulgation pourrait lui causer un préjudice seront protégés par les dispositions de la loi traitant de l'accès aux documents des organismes publics.

La reconnaissance du droit à la vie privée implique aussi le droit d'accès à son dossier personnel et celui de le faire corriger. Une contrainte doit alors être imposée au requérant: présenter une preuve d'identité suivant des modalités fixées par règlement. Une personne pourra toutefois en désigner une autre par procuration. La demande devra également être assez explicite pour qu'un fonctionnaire expérimenté puisse y donner suite par des moyens usuels de repérage.

Recommandations

65. ***La loi devrait reconnaître le droit à la protection des renseignements personnels à toute personne physique.***

66. ***Le droit d'accès à son dossier personnel et le droit d'en obtenir la corection devraient être reconnu à un individu sur présentation d'une preuve d'identité et suivant des modalités fixées par règlement.***

Les organismes visés

Comme il importe d'établir une cohérence entre les dispositions favorisant l'accès aux documents de l'Administration et celles assurant la protection des renseignements personnels, les deux réformes devraient s'appliquer aux mêmes organismes.

Les organismes publics ne sont pas seuls à scruter la vie privées des individus. De nombreuses sociétés commerciales, banques, compagnies d'assurance, associations et groupes de pression ou d'intérêt, des partis politiques aussi, se sont monté au cours des années des fichiers sur leur clientèle, leurs employés, leurs adversaires ou concurrents, leurs électeurs et sur les gouvernants eux-mêmes probablement.

Il n'est pas de notre mandat de viser ces secteurs. Il n'en demeure pas moins qu'une étude de la situation devrait rapidement être complétée et des recommandations concrètes proposées quant à l'éventuelle adoption de mesures de protection de la vie privée adaptées aux sociétés privées et autres organismes détenant des renseignements personnels.

Recommandations

67. ***Le gouvernement, ses ministères et organismes, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements publics de santé et de services sociaux devraient être tenus par la loi d'assurer la protection des renseignements personnels qu'ils détiennent.***

68. ***Le gouvernement devrait faire étudier les moyens d'assurer la protection des renseignements personnels détenus par les sociétés privées.***

Les renseignements protégés

On ne peut répertorier tous les types de renseignements personnels détenus par l'Administration: l'exercice serait vain et probablement interminable. Il faut chercher la définition la plus fonctionnelle possible; tous les renseignements qui concernent des individus ne sont pas d'égale importance et ne revêtent pas le même caractère de confidentialité.

Les renseignements personnels nominatifs sont ceux qui concernent un individu et qui mentionnent ses nom, prénom, âge, sexe, adresse ou toute autre indication permettant d'établir son identité. Une signature au bas d'un document ne le rend pas confidentiel. Mais une simple liste de noms peut révéler un renseignement personnel; par exemple, le fichier des maladies vénériennes, même s'il ne contient que des noms, sans plus, dévoile une caractéristique des personnes portant ces noms. D'autre part, un code, un numéro ou un signe peuvent faire office d'identifiant et rendre un renseignement aussi personnel qu'un nom.

Recommandations

69. ***La loi devrait s'appliquer à tous les renseignements concernant une personne physique et permettant de l'identifier.***

70. ***Une signature au bas d'un document ne devrait cependant pas constituer un renseignement personnel et ainsi rendre ce document inaccessible.***

71. ***Les organismes publics devraient assurer la confidentialité des renseignements personnels en leur possession et en limiter l'accès aux seules personnes autorisées.***

La création des fichiers

On préviendra d'autant plus facilement les accidents et les abus que peut entraîner la prolifération des fichiers de renseignements nominatifs qu'on en aura d'abord réduit la possibilité. Dans ce but, il faudra soumettre la création de tout nouveau fichier de renseignements personnels à des normes édictées par un organisme de vérification. En imposant aux organismes publics de ne colliger que les informations essentielles à la poursuite de leur mandat, on limitera les intrusions dans la vie privée à celles qui sont nécessaires à l'obtention d'un service ou à la reconnaissance d'un droit.

L'étude des solutions retenues à l'étranger nous a amenés à proposer que toute création de fichier soit visée par la Commission de l'accès aux documents des organismes publics. Un organisme public devra ainsi justifier la pertinence de la collecte de renseignements et préciser les normes selon lesquelles ils seront colligés: quelles seront les sources de renseignements, quel usage on en fera, à quel intervalle les données seront mises à jour et si elles seront ou non détruites à la fin du programme. La Commission, après étude de la demande et si elle est conforme à la loi et aux règlements, pourra décerner un certificat de conformité.

Dans un second temps, il faudra vérifier la pertinence des fichiers existants. Il ne semble pas impossible de faire le tour des fichiers actuels dans un délai d'un an et de confronter leur fonctionnement aux normes établies dans la loi et les règlements.

Les certificats délivrés par la Commission seront valides pour cinq ans, après quoi ils devront être renouvelés. Les fichiers dont le certificat ne sera pas renouvelé devront être détruits.

Les additions de nouveaux types d'information devront être considérées comme la création de nouveaux fichiers et, partant, nécessiter un certificat de la Commission de l'accès aux documents des organismes publics.

Recommandations

72. *Avant de créer un nouveau fichier, un organisme public devrait être tenu de demander à la Commission un certificat de conformité prévoyant le cadre d'utilisation du fichier et les mesures à prendre pour assurer la sécurité des renseignements personnels.*

73. *Un organisme public ne devrait pouvoir conserver que les renseignements autorisés par le certificat délivré par la Commission.*

74. *Tout fichier de renseignements personnels existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi et des règlements devrait y être rendu conforme dans un délai d'un an.*

75. *Les fichiers de renseignements personnels qui n'auront pu obtenir de certificat de conformité dans ce délai d'un an devraient être détruits.*

76. *La Commission devrait avoir le pouvoir d'ordonner la destruction d'un fichier.*

77. *Les certificats délivrés par la Commission devraient avoir une durée de cinq ans.*

78. *L'addition d'un nouveau type de renseignements à un fichier de renseignements devrait nécessiter la délivrance préalable d'un certificat de conformité de la part de la Commission.*

Les dossiers «parallèles»

Il devra être interdit de constituer des dossiers parallèles, c'est-à-dire non validés par un certificat de conformité de la Commission. Cependant, les employés des organismes publics utilisent dans leur tâche quotidienne des notes concernant des personnes. Ces notes font partie intégrante de dossiers traitant d'un sujet particulier (l'habitation, l'emploi, la sécurité au travail, etc). Elles ne sont pas colligées en fonction du nom d'une personne ou d'un symbole la désignant. Il serait déraisonnable de contraindre les administrateurs publics à verser tout renseignement dans un fichier lorsqu'il s'agit d'instruments de travail. C'est pourquoi de tels renseignements, dans

la mesure où ils ne sont pas communiqués à des tiers et ne sont pas utilisés au détriment de la personne concernée, pourront être consignés de façon manuelle sans être versés dans un fichier. Mais cela n'enlèvera en rien le droit de la personne visée par ces documents d'y avoir accès.

Recommandations

79. ***Un organisme devrait verser dans un fichier tous les renseignements personnels qui ont été ou peuvent être utilisés pour la prise d'une décision concernant un individu ou qui permettent de l'identifier.***

80. ***Les notes utilisées par les employés des organismes publics dans leur tâche habituelle et qui concernent des personnes devraient être accessibles à celles-ci.***

Le répertoire des fichiers

Une loi qui permettrait de garder secrète l'existence même de certains fichiers de renseignements personnels n'aurait aucune crédibilité. Afin de protéger le rôle de l'État en matière criminelle, fiscale ou autre, certaines Législatures étrangères ont cru justifiable de cacher l'existence de dossiers «chauds». Dans certains cas, il peut être légitime de ne pas permettre l'accès à toutes les données, mais les citoyens doivent pouvoir connaître l'existence de tous les fichiers, et leur création et leur maintien doivent être soumis à la loi. De cette façon seulement il sera possible d'en contester au besoin la légalité devant les tribunaux, de repérer des renseignements obtenus inutilement ou utilisés illégalement ou de mettre en cause leur véracité.

Pour permettre au citoyen d'exercer son droit, les fichiers existants devront être inscrits dans un répertoire général tenu à jour et publié au moins tous les deux ans. D'autre part, afin de faciliter l'accès, ce répertoire contiendra également des informations utiles, qui permettront de juger du type de dossiers détenus par les organismes publics et d'en critiquer la pertinence à partir des indications que chaque organisme devra transmettre annuellement à la Commission sur les fichiers de renseignements personnels qu'il administre: la désignation du fichier, le type de renseignements qu'il contient, son emplacement, son mode de gestion, les programmes informatiques utilisés, la provenance des renseignements, les mesures de sécurité, etc.....

La Commission indiquera au répertoire, pour chaque fichier:

1. le numéro de son certificat de conformité;
2. le nom et l'adresse du responsable de la protection des renseignements personnels au sein de l'organisme de qui relève le fichier;
3. la nature des renseignements nominatifs qu'il contient: renseignements sur la santé, les revenus, les prestations, l'activité professionnelle, etc...
4. les catégories de personnes sur qui portent les renseignements;
5. les fins poursuivies, l'usage qui est fait des renseignements et les transferts dont ils sont l'objet;
6. les normes prévues pour la conservation des renseignements;
7. dans le cas d'un fichier confidentiel, le numéro du décret autorisant ce classement selon la loi.

Recommandations

81. ***Un organisme public devrait être tenu de fournir annuellement à la Commission la liste de tous les fichiers de renseignements personnels qu'il maintient et de préciser pour chacun:***

    1. ***sa désignation, le type de renseignements qu'il contient, son emplacement, l'usage qui en est fait, son mode de gestion et, si nécessaire, les programmes informatisés utilisés;***
    2. ***la provenance des renseignements;***
    3. ***les catégories de personnes touchées par ces renseignements;***
    4. ***les mesures de sécurité pour assurer leur confidentialité et leur utilisation aux fins pour lesquelles les renseignements ont été recueillis;***
    5. ***les catégories de personnes ayant accès au fichier;***
    6. ***le titre et l'adresse de la personne responsable;***
    7. ***la procédure d'accès au fichier;***
    8. ***toute information requise par règlement.***

82. ***La Commission devrait publier au moins à tous les deux (2) ans et diffuser dans toutes les régions du Québec un répertoire de tous les fichiers de renseignements personnels détenus par les organismes publics précisant les caractéristiques de ces fichiers. Cependant, tout nouvel usage de renseignements personnels devrait être rendu public dans l'année.***

La collecte des renseignements personnels

Les renseignements personnels recueillis par un organisme doivent être pertinents et nécessaires à l'exercice du mandat dévolu à cet organisme par la loi. Il s'agit là d'une limitation essentielle du pouvoir bureaucratique. Le rôle de chaque ministère et de chaque organisme est déterminé par sa loi constitutive et par les lois et règlements qu'il administre; c'est ainsi que les personnes ont droit d'espérer que les décisions qui les affectent ne seront pas motivées par des considérations étrangères et qu'elles peuvent sauvegarder un contrôle démocratique sur l'appareil gouvernemental.

Nous sommes souvent sollicités et interrogés pour tout et pour rien: téléphone, questionnaire, fiche d'inscription, formulaire de demande, interview font partie du quotidien de l'administré. Plus souvent qu'autrement, on n'a pas le droit de se taire, ou du moins on croit ne pas l'avoir. Est-il vraiment nécessaire de révéler sa situation matrimoniale ou un handicap physique pour obtenir telle prestation ou tel service? Au Québec, il n'y a guère de formulaires gouvernementaux qui indiquent aux répondants quel type de renseignements ils doivent fournir obligatoirement selon la loi et lesquels ne leur sont demandés qu'à titre volontaire. Les formulaires ne mentionnent pas non plus l'usage de l'information ni les conséquences du refus de la fournir. La Commission des droits de la personne a cependant publié un guide des normes à respecter dans la préparation d'un questionnaire d'embauche. Nous croyons que toute personne interrogée a droit de savoir les objectifs d'une collecte. Elle a droit de savoir en vertu de quelle loi on l'interroge et s'il est obligatoire ou facultatif de répondre.

La source des renseignements est un élément essentiel de la qualité des données. Il apparaît raisonnable que l'on interroge d'abord la personne concernée. Dans certaines circonstances cependant, la véracité des renseignements dépend de la diversité des sources: la nature même de l'enquête impose la discrétion. Il y a aussi des cas où l'efficacité interdit certaines contraintes. La loi reconnaissant à l'individu le droit de prendre connaissance des dossiers qui le concernent et d'en demander la correction, le

danger de ces exceptions sera diminué d'autant. Il appartiendra à la Commission, par ses avis et ses normes, de déterminer dans chaque cas auprès de qui les renseignements devraient être recueillis.

Recommandations

83. ***Aucun renseignement personnel détenu par un organisme public ne devrait être utilisé à d'autres fins que celles prévues par le certificat délivré par la Commission à moins que l'individu concerné n'y consente.***

84. ***Tout renseignement personnel recueilli par un organisme public devrait être pertinent et nécessaire à l'exercice de son mandat. Chaque organisme devrait s'assurer de l'exactitude et du caractère complet des renseignements personnels qu'il possède.***

85. ***La personne qui fournit à un organisme des renseignements personnels devrait être informée:***

    1. ***du nom de l'organisme qui sollicite le renseignement;***
    2. ***du caractère obligatoire ou facultatif de la demande de renseignement;***
    3. ***de l'usage qui sera fait du renseignement;***
    4. ***des conséquences pour elle de son refus de fournir ce renseignement;***
    5. ***des fonctions occupées par les utilisateurs du renseignement sauf dans le cas d'une enquête policière licite.***

La conservation des données

L'Administration sera responsable de l'information qu'elle détient sur les personnes. Tout organisme devra voir à l'intégrité des données qu'il détient, à leur pertinence par rapport à son mandat, à leur précision et à leur mise à jour fréquente. Il devra aussi les protéger entièrement contre toute intrusion injustifiée. Seuls les fonctionnaires spécialement affectés au traitement de renseignements personnels devront y avoir accès. Aucune personne extérieure à l'organisme ne devra prendre connaissance de ces dossiers à moins d'y être autorisée. La sécurité devra faire l'objet de mesures sévères et le régime de responsabilité de l'État en la matière sera la garantie essentielle de la personne contre toute atteinte à sa vie privée.

Un organisme ne pourra recueillir et conserver des renseignements personnels que si cela lui est nécessaire pour la réalisation de son mandat ou des programmes dont il est responsable. Cette affirmation implique que dès qu'un organisme public n'aura plus besoin d'un renseignement nominatif il devra donc en disposer soit en le détruisant, soit en le remettant aux Archives nationales, soit en faisant disparaître son caractère nominatif.

Recommandations

86. ***Seules les catégories de personnes autorisées et identifiées comme telles dans le certificat délivré par la Commission devraient pouvoir prendre connaissance des renseignements personnels ou les modifier.***

87. ***Un organisme qui collige des renseignements personnels devrait s'assurer de la sécurité des données qu'il détient.***

88. ***Un organisme devrait être tenu de disposer d'un renseignement nominatif dont il n'a plus besoin soit:***

    1. ***en le détruisant;***
    2. ***en le remettant aux Archives nationales;***
    3. ***en lui enlevant son caractère nominatif.***

Les transferts de données

Toute personne doit pouvoir empêcher qu'une information la concernant soit utilisée ou rendue disponible à d'autres fins que celles pour lesquelles elle a été recueillie.

Actuellement, un ministère peut communiquer un fichier ou des renseignements personnels contenus dans ce fichier à un autre ministère ou organisme. Parfois, il sera contraint d'obtenir l'approbation du Conseil des ministres. Parfois, une simple entente entre les deux organismes suffira. Par exemple, le ministère des Affaires sociales, cherchant à récupérer des sommes qu'il a versées en trop à des assistés sociaux, pourrait demander au Bureau des véhicules automobiles, dont le fichier d'adresses est considérable, de l'aider à repérer les personnes à qui il peut réclamer des remboursements. On trouvera deux exemples des transferts possibles dans l'annexe VI. Le gouvernement ne dispose pas présentement de critères pour fonder une décision d'accepter ou de rejeter de tels transferts.

Il convient d'établir des normes sévères quant aux transfert de données personnelles entre les organismes. La principale inquiétude a trait à la possibilité de regrouper, par ces transferts, l'ensemble des données recueillies sur une personne. L'informatique permet facilement le repérage et la réunion des données. D'une façon générale, la loi devra interdire les transferts de données personnelles entre fichiers. Toutes les exceptions devront être inscrites dans des lois, faisant ainsi l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale. Ce débat permettra aux citoyens de connaître les pratiques actuelles en matière de transferts et aux parlementaires de juger de leur pertinence et de leur nécessité. De plus, chaque transfert de ce type devra faire l'objet d'une entente approuvée par le gouvernement, après avis de la Commission, et déposée à l'Assemblée nationale.

Certaines données personnelles pouvant présenter une valeur historique pourront être transférées aux Archives nationales quand la loi sur les Archives aura été adoptée; les normes définies par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels continueront de s'y appliquer.

Au chapitre des transferts, nous croyons qu'il n'est ni nécessaire ni raisonnable d'accorder aux corps de police un libre accès aux données recueillies à d'autres fins par les organismes gouvernementaux. Les mécanismes judiciaires normaux sont suffisants. Un corps de police qui voudra obtenir d'un organisme des renseignements sur un citoyen devra au préalable être muni d'un mandat de perquisition. Toutefois, la répression du crime exige dans certains cas une action concertée de plusieurs corps de police: la loi pourra leur permettre de s'échanger des données à condition évidemment que les informations personnelles ainsi transférées aient été recueillies de façon licite. Ces transferts entre corps de police devront faire l'objet d'une entente approuvée par le gouvernement, après avis de la Commission, et déposée à l'Assemblée nationale.

Dans certaines circonstances d'urgence, quand la vie, la santé ou la sécurité d'une personne sont en danger, les transferts peuvent s'avérer nécessaires même si le consentement de l'individu concerné ne peut être obtenu.

Plusieurs mémoires ont signalé la nécessité de permettre la consultation et les transferts pour des fins de recherche et de statistique. Pour assurer la protection de la vie privée des citoyens sans nuire à la réalisation de travaux de recherche bénéfiques à l'ensemble de la population, la loi pourra autoriser des transferts à des fins de recherche et de statistique aux chercheurs ayant

obtenu un certificat de la Commission. Cet organisme verra à s'assurer de la pertinence de la recherche, de la qualité des garanties de sécurité et de la dénominalisation des résultats de l'enquête avant publication. Lorsque la recherche ne nécessite pas l'utilisation de données nominatives, les données devront être dénominalisées avant que s'effectue le transfert.

Recommandations

89. ***Tout transfert de renseignements personnels y inclus celui d'un nom suivi d'une adresse devrait être autorisé par la loi à moins que la personne concernée n'y consente.***

90. ***Par exception, certains transferts de renseignements personnels devraient pouvoir être effectués sans le consentement de la personne concernée dans les cas suivants: dans une situation d'urgence, à la demande d'un tribunal, aux Archives ou dans le cadre d'ententes prévues par la loi et autorisées par le gouvernement après avis de la Commission.***

91. ***Les renseignements personnels transmis à des fins de recherche et de statistique devraient être dénominalisés avant leur transfert à moins que la conduite d'une recherche essentielle au bien public ne justifie, de l'avis de la Commission, le transfert de données nominatives.***

Le code unique

Un peu plus de la moitié des fichiers gouvernementaux, soit 54.5%, utilisent actuellement le numéro d'assurance sociale comme code ou identifiant universel. Selon certaines données compilées en 1979, 12% n'avaient à l'époque aucun code.

Partout où l'identifiant universel est évoqué, on se heurte à l'inquiétude et à la résistance des citoyens. Il n'était pas de notre ressort de trancher le débat sur l'opportunité d'utiliser un code unique pour identifier les divers dossiers informatisés que le gouvernement détient sur une personne. Nous recommandons toutefois que le gouvernement fasse effectuer le plus tôt possible une étude plus poussée sur cette question spécifique. Le Bureau central de l'informatique (BCI), rattaché au ministère des Communications, pourrait être chargé de diriger cette étude, qui concerne l'ensemble des ministères.

Nous espérons qu'une telle étude permettra de dissiper certains mythes concernant la question du code unique ou de l'identifiant universel. La crainte fréquemment exprimée d'être -réduits à de simples numéros- est réelle. Elle est mal placée. Tous les dossiers gouvernementaux à notre sujet contiennent déjà notre code unique: les nom, prénom, sexe, âge et adresse. Bien sûr, il s'agit là d'un code long de quelque deux cents lettres et chiffres. Mais pour l'ordinateur, capable de millions de calculs à la seconde, la différence entre douze ou deux cents chiffres est insignifiante. Les noms sont une convention sociale utile entre les humains; les numéros sont une codification commode pour les machines.

La protection que l'on croit trouver dans la multiplication des codes n'en est pas une. Ces codes ne sont que des numéros au bas d'un véritable portrait que constitue le reste d'un dossier. L'ordinateur peut faire presque instantanément toutes les comparaisons et les conversions de code demandées.

Le véritable problème ne tient pas aux numéros. Le danger, c'est le rapprochement de plusieurs dossiers quel que soit l'identifiant plus ou moins long utilisé pour ce faire. Ce qui est à contrôler, c'est le rapprochement des dossiers. C'est pourquoi nous avons insisté sur la limitation et le contrôle des transferts.

Recommandation

92. ***Le gouvernement devrait faire étudier la question des transferts de renseignements personnels outre-frontière et celle de la pluralité des symboles d'identification dans les fichiers informatisés en tenant compte de deux facteurs: la commodité des citoyens et leur sécurité.***

L'accès à un dossier personnel

La collecte de renseignements personnels par l'Administration est un mal nécessaire. Une solution draconienne scléroserait l'État et pénaliserait les citoyens eux-mêmes. Nous avons proposé de limiter la constitution des fichiers. Mais cela suffit-il vraiment? Afin de pallier le risque d'ingérences injustifiées et d'atteintes même involontaires aux droits des personnes, il faut accorder à celles-ci un droit de regard sur les renseignements qui les affectent personnellement. Le droit d'accès aux renseignements personnels détenus par l'Administration et le droit de correction sont des garanties nécessaires.

L'accès d'un individu à son dossier personnel devrait suivre le déroulement recommandé pour l'accès à un document administratif. Une demande écrite devra d'abord être transmise au responsable de l'accès aux renseignements personnels que chaque organisme public nommera. Rien n'empêche d'ailleurs que la même personne assume cette fonction et celle de responsable de l'accès aux autres documents des organismes publics.

Le responsable disposerait, à partir de la réception de la demande, d'un délai de vingt jours pour y donner suite, soit en informant par écrit le requérant du contenu de son dossier, soit en lui permettant de consulter son dossier sur place s'il le préfère. Le responsable pourrait, dans certaines circonstances, allonger de dix jours le délai qui lui est imparti pour répondre à une demande; il devra alors en informer le requérant le plus tôt possible. Le défaut de donner suite à une demande équivaudra à un refus d'autoriser l'accès au dossier. Lorsqu'une administration décidera de refuser à une personne l'accès à son dossier personnel, le responsable de l'accès aux renseignements personnels devra préciser dans sa réponse quelles sont les raisons qui motivent sa décision. Il devra aussi préciser les dispositions législatives sur lesquelles il s'appuie et informer le requérant des recours à sa disposition pour contester ce refus.

De plus en plus, les renseignements personnels sont conservés dans des ordinateurs dans un langage qui est difficilement accessible aux profanes. Il est essentiel que l'Administration fournisse ces renseignements en langage clair, dans une forme intelligible à la personne qui les demande. Enfin, tout comme pour l'accès aux documents, l'Administration devra assister toute personne qui soumet une demande d'accès à son dossier personnel. Cette assistance ne devra pas se limiter à la formulation de la requête; elle devra s'étendre aussi à la réponse afin que le requérant puisse en saisir la signification.

La correction d'un dossier personnel

Une demande de correction devra être formulée et traitée comme une demande d'accès. La personne transmettra une demande écrite au responsable de l'accès en lui indiquant quels renseignements devraient être modifiés et par quoi ils devraient être remplacés. Le responsable disposera, à compter de la date de réception de la demande, de vingt jours pour donner suite à la requête et informer le requérant que l'organisme accepte sa demande et qu'il procède aux corrections nécessaires. Si la personne ne reçoit pas de réponse à sa demande dans le délai prévu, elle pourra recourir à la Commission de l'accès aux documents.

Le droit de correction doit-il être absolu? En d'autres mots, le responsable de l'accès aux renseignements personnels doit-il acquiescer à toute demande de correction ou doit-il avoir le pouvoir de la refuser lorsqu'il estime qu'elle n'est pas fondée? Un responsable doit pouvoir refuser une demande lorsqu'elle ne lui apparaît pas justifiée. Cependant il ne doit pas être le seul juge en cette matière. Le requérant pourra en appeler à la Commission de l'accès aux documents qui pourra ordonner à l'Administration de corriger les informations qui lui apparaissent, après étude, fausses, incomplètes ou périmées.

Compte tenu des transferts d'information de fichier à fichier qui seront autorisés par la loi, il apparaît nécessaire d'obliger le responsable d'une banque de renseignements personnels à diffuser les corrections à tous les fichiers auxquels des renseignements erronés ont été transférés. En plus de cette diffusion en aval, se pose la question de la diffusion en amont. La correction devra aussi être communiquée à l'organisme qui est à l'origine de l'erreur afin d'éviter sa propagation.

Pour ce faire, chaque organisme devra noter quels types de renseignements sont transférés et à quels organismes et faire suivre en aval ou en amont toutes les corrections reçues et acceptées. L'organisme qui reçoit une correction verra à l'effectuer, si elle n'a pas déjà été faite.

Les administrations devront aussi garder mention de toutes les consultations dont un dossier de renseignements personnels a été l'objet. Il est en effet important qu'une personne qui demande de prendre connaissance de son dossier puisse savoir qui y a eu accès. Cela facilitera le contrôle de la loi et accroîtra la confiance des citoyens envers l'Administration en matière de protection des renseignements personnels.

Recommandations

93. ***Une personne devrait avoir le droit de prendre connaissance des renseignements que possède un organisme public à son sujet afin de vérifier s'ils sont exacts, complets, non ambigus, à jour et pertinents aux fins auxquelles ils doivent servir. Des frais n'excédant pas les coûts directs de production et de transmission pourraient être exigés.***

94. *Un personne qui demande accès à des renseignements personnels la concernant devrait faire une demande écrite et produire une pièce d'identité valable.*

95. *Les renseignements fournis à une personne à son propre sujet devraient être transmis par écrit et rédigés en langage clair.*

96. *En règle générale, une réponse à une demande d'accès à un dossier personnel ou de correction de ce dossier devrait être fournie au requérant dans les vingt (20) jours de la réception de la demande. Un délai additionnel de dix (10) jours devrait être accordé lorsqu'il est impossible d'y donner suite sans affecter le déroulement normal des activités d'un organisme.*

97. *Le défaut de répondre dans le délai prévu devrait être considéré comme un refus d'accès donnant ouverture à une révision par la Commission.*

98. *Tout envoi de renseignements personnels devrait être effectué par un mode de transmission offrant toute garantie de sécurité.*

99. *Lorsqu'un organisme public refuse une demande ou ne transmet qu'une partie des renseignements, il devrait indiquer au requérant les raisons qui justifient cette décision.*

100. *Une personne devrait pouvoir faire corriger, sur production d'une preuve, les renseignements erronés détenus par un organisme à son sujet, y compris aux Archives nationales; ces corrections devraient être transmises à toute administration à laquelle ces renseignements erronés ont pu être communiqués ou de laquelle l'organisme a pu les recevoir depuis deux ans.*

101. *Un organisme devrait garder trace des consultations effectuées dans un fichier.*

Les restrictions à l'accès

Comme pour l'accès aux documents administratifs, le principe de l'accès d'un individu à son dossier personnel doit souffrir un certain nombre d'exceptions.

Aucun organisme comme tel ne doit être exempté du régime général. Les restrictions doivent s'appliquer à des types de renseignements lorsque la sécurité d'une personne, la sécurité publique, la prévention et la lutte contre les activités criminelles sont en jeu. Elles doivent être de nature facultative, c'est-à-dire que l'Administration doit pouvoir refuser l'accès d'un individu à un renseignement le concernant, mais ne pas y être tenue.

Une première exception exclut la divulgation de renseignements personnels susceptibles de nuire à la sécurité publique. On comprend, par exemple, qu'une personne ne puisse accéder aux renseignements que la police possède à son sujet à la suite d'une enquête légitime. La loi autorisera donc la création de fichiers confidentiels selon des règles très sévères qui exigeront un avis de la Commission et un dépôt à l'Assemblée nationale du décret de classement adopté par le gouvernement. La Commission pourra, à l'égard de ces fichiers confidentiels, faire enquête pour déterminer s'ils sont conformes aux dispositions de la loi, des règlements et du décret de classement. Elle pourra même ordonner qu'un renseignement nominatif soit retranché du fichier et recommander au gouvernement d'abroger ou de modifier le décret. Toutes ces précautions devraient garantir que les droits d'une personne sont respectés.

Une deuxième exception concerne la divulgation de renseignements personnels qui livreraient de l'information sur un tiers sans l'assentiment écrit de ce dernier. Cette exception va de soi: les renseignements personnels étant accessibles à la seule personne concernée, il est hors de question que l'on puisse, en consultant son dossier personnel, obtenir des renseignements sur un tiers, à moins que ce tiers n'y consente. Toute divulgation qui révélerait l'identité d'un informateur devrait être également exclue.

Une troisième dérogation s'impose pour assurer la cohérence entre les deux volets de la réforme. Il faut pouvoir éviter que par le truchement d'une demande de renseignements personnels une personne puisse avoir accès à des documents protégés concernant les relations intergouvernementales, la sécurité publique, les renseignements économiques ou mettant en péril la prise de décision des organismes publics.

Une dernière exception au droit d'accès d'un individu à son dossier personnel concerne toutes les restrictions imposées par les lois actuellement en vigueur au Québec. C'est ainsi que l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux prévoit qu'un bénéficiaire peut se voir refuser l'accès à son dossier lorsqu'il «serait gravement préjudiciable à la santé de ce bénéficiaire de prendre connaissance de son dossier». Toutes ces dispositions législatives devront être révisées au cours des deux ans qui suivront l'entrée en vigueur de la loi, maintenues ou réaménagées par dérogation expresse à la Loi sur l'accès aux renseignements des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Sinon, elles cesseront d'avoir effet.

Recommandations

192. *Une personne devrait avoir, en principe, le droit de savoir si un organisme public détient des renseignements à son sujet, même dans les cas où elle n'a pas le droit d'en prendre connaissance.*

193. *Les seules restrictions au droit d'accès d'une personne à des renseignements personnels la concernant devraient être précisées dans la loi et n'être permises que si la divulgation de renseignements personnels:*

1. *est susceptible de nuire à la sécurité publique;*
2. *livre de l'information sur un tiers, sans son consentement;*
3. *permet d'obtenir des renseignements protégés en vertu des exceptions concernant les relations intergouvernementales, la sécurité publique, la prise de décision et les renseignements économiques.*

194. *Les dispositions des autres lois établissant des restrictions au droit d'accès d'une personne à des renseignements personnels la concernant devraient être révisées dans un délai de deux ans, à défaut de quoi ces dispositions devraient cesser d'avoir effet.*

Les restrictions à l'accès

Comme pour l'accès aux documents administratifs, le principe de l'accès d'un individu à son dossier personnel doit souffrir un certain nombre d'exceptions.

Aucun organisme comme tel ne doit être exempté du régime général. Les restrictions doivent s'appliquer à des types de renseignements lorsque la sécurité d'une personne, la sécurité publique, la prévention et la lutte contre les activités criminelles sont en jeu. Elles doivent être de nature facultative, c'est-à-dire que l'Administration doit pouvoir refuser l'accès d'un individu à un renseignement le concernant, mais ne pas y être tenue.

Une première exception exclut la divulgation de renseignements personnels susceptibles de nuire à la sécurité publique. On comprend, par exemple, qu'une personne ne puisse accéder aux renseignements que la police possède à son sujet à la suite d'une enquête légitime. La loi autorisera donc la création de fichiers confidentiels selon des règles très sévères qui exigeront un avis de la Commission et un dépôt à l'Assemblée nationale du décret de classement adopté par le gouvernement. La Commission pourra, à l'égard de ces fichiers confidentiels, faire enquête pour déterminer s'ils sont conformes aux dispositions de la loi, des règlements et du décret de classement. Elle pourra même ordonner qu'un renseignement nominatif soit retranché du fichier et recommander au gouvernement d'abroger ou de modifier le décret. Toutes ces précautions devraient garantir que les droits d'une personne sont respectés.

Une deuxième exception concerne la divulgation de renseignements personnels qui livreraient de l'information sur un tiers sans l'assentiment écrit de ce dernier. Cette exception va de soi: les renseignements personnels étant accessibles à la seule personne concernée, il est hors de question que l'on puisse, en consultant son dossier personnel, obtenir des renseignements sur un tiers, à moins que ce tiers n'y consente. Toute divulgation qui révèlerait l'identité d'un informateur devrait être également exclue.

Une troisième dérogation s'impose pour assurer la cohérence entre les deux volets de la réforme. Il faut pouvoir éviter que par le truchement d'une demande de renseignements personnels une personne puisse avoir accès à des documents protégés concernant les relations intergouvernementales, la sécurité publique, les renseignements économiques ou mettant en péril la prise de décision des organismes publics.

Une dernière exception au droit d'accès d'un individu à son dossier personnel concerne toutes les restrictions imposées par les lois actuellement en vigueur au Québec. C'est ainsi que l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux prévoit qu'un bénéficiaire peut se voir refuser l'accès à son dossier lorsqu'il «serait gravement préjudiciable à la santé de ce bénéficiaire de prendre connaissance de son dossier». Toutes ces dispositions législatives devront être révisées au cours des deux ans qui suivront l'entrée en vigueur de la loi, maintenues ou réaménagées par dérogation expresse à la Loi sur l'accès aux renseignements des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Sinon, elles cesseront d'avoir effet.

Recommandations

102. ***Une personne devrait avoir, en principe, le droit de savoir si un organisme public détient des renseignements à son sujet, même dans les cas où elle n'a pas le droit d'en prendre connaissance.***

103. ***Les seules restrictions au droit d'accès d'une personne à des renseignements personnels la concernant devraient être précisées dans la loi et n'être permises que si la divulgation de renseignements personnels:***

1. ***est susceptible de nuire à la sécurité publique;***
2. ***livre de l'information sur un tiers, sans son assentiment;***
3. ***permet d'obtenir des renseignements protégés en vertu des exceptions concernant les relations intergouvernementales, la sécurité publique, la prise de décision et les renseignements économiques.***

104. ***Les dispositions des autres lois établissant des restrictions au droit d'accès d'une personne à des renseignements personnels la concernant devraient être révisées dans un délai de deux ans, à défaut de quoi ces dispositions devraient cesser d'avoir effet.***

La Convention du Conseil de l'Europe

Le comité des ministres du Conseil de l'Europe a approuvé, le 20 janvier 1981, à Strasbourg, une Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Cette Convention est ouverte à la signature d'États qui souhaiteront s'y conformer. Le titre en est volontairement «Convention» et non pas «Convention européenne» afin de mieux souligner qu'elle entend se prêter à l'adhésion d'États non européens.

La partie centrale de cette Convention est le chapitre II qui contient les principes de base pour la protection des données personnelles. Chaque État signataire doit prendre les mesures nécessaires pour y donner suite dans sa législation interne.

Cette Convention est signée entre États légiférant sur les fichiers détenus par les entreprises privées aussi bien que par l'administration publique et statuant sur les flux transfrontières de données. Néanmoins, nous avons cru important d'assurer que nos propositions ne contreviennent pas aux principes de base de la Convention en ce qui concerne les fichiers gouvernementaux de renseignements personnels de façon à n'introduire aucune incohérence quant aux accords futurs qui pourraient être signés à cet égard avec l'étranger par le gouvernement canadien ou le gouvernement du Québec. Le texte intégral de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel est reproduit dans l'annexe V.

Chapitre IV

La Commission de l'accès aux documents des organismes publics

L'État est au service des citoyens, mais toute organisation a son dynamisme propre et développe ses intérêts, qui ne sont pas toujours ceux des personnes ou des groupes qu'elle a pour mandat de servir. Partout où des droits fondamentaux sont concernés, l'État a créé des organismes jouissant de la plus grande crédibilité, d'une large autonomie, d'un prestige et de pouvoirs qui leur confèrent une autorité de nature à régler les différends entre les citoyens et les organismes publics: c'est le cas, par exemple, de la Commission des droits de la personne, du Protecteur du citoyen et du Directeur général des élections.

L'application d'un régime d'accès à la documentation publique et aux dossiers de renseignements personnels ne peut manquer de susciter un grand nombre de divergences d'interprétation et de contestations.

La mise en oeuvre de la loi appelle des changements importants aux pratiques des administrations et dans les attitudes des fonctionnaires. L'expérience étrangère montre que la résistance des administrations peut entraver la réforme qui s'impose. Nous avons déjà parlé à plusieurs reprises d'une Commission de l'accès aux documents des organismes publics qui, à l'instar de l'Inspection de l'informatique de Suède ou de la Commission d'accès aux documents administratifs de France, disposerait du pouvoir de régler rapidement et efficacement les contestations des décisions des personnes responsables de l'accès dans les organismes publics. Il faudra aussi étudier des projets de réglementation, viser la création de fichiers et déterminer les conditions de leur fonctionnement, faire rapport au gouvernement et à l'Assemblée sur l'application de la réforme et l'évolution de la situation, percevoir et signaler les problèmes nouveaux liés à l'évolution des techniques, inciter les administrations, informer le grand public.

Les organismes publics ne doivent pas être juges et parties dans l'accomplissement de toutes ces fonctions. Quelle serait alors la meilleure solution? Peut-on utiliser des organismes existants? Un seul organisme suffit-il? Ne serait-il pas préférable de séparer les fonctions de révision, de consultation et d'information, de surveillance de l'application de la loi?

En tout premier lieu, il nous semble nécessaire de confier l'ensemble de ces fonctions à un seul et même organisme. La révision des contestations des citoyens sera d'autant plus rapide et plus équitable qu'elle sera effectuée par un organisme disposant du maximum de données, connaissant parfaitement bien la question, capable d'une vue d'ensemble du régime et des conséquences de ses décisions sur ce régime. Ces qualités assureront également la crédibilité de cet organisme non seulement auprès du public mais également auprès des administrations.

Au surplus, les critères sur lesquels se fondera cet organisme pour conseiller le gouvernement et lui suggérer la réglementation appropriée ne sauraient être déterminés dans l'abstrait. L'examen des cas particuliers qui lui auront été soumis par les requérants ou par les organismes publics, doublé de son pouvoir d'enquête, le doteront d'une expertise adéquate pour ce faire. La pratique enrichira l'expérience, l'expérience modifiera la pratique. De plus, seul un organisme dans la situation de comparer quotidiennement les rapports des administrations avec la réalité des contestations sera en mesure de déterminer véritablement si l'esprit de la loi est appliqué autant que la lettre.

Pour ces raisons, il est préférable que l'ensemble des fonctions de révision, de contrôle, d'intervention et de consultation soient réunies.

Mais ne suffirait-il pas d'étendre le mandat d'un organisme existant? Les organismes susceptibles d'exercer ces fonctions sont les tribunaux, le Protecteur du citoyen, la Commission des droits de la personne.

Les tribunaux judiciaires présentent toutes les garanties d'indépendance. Il serait cependant préférable de disposer d'un tribunal où la majorité des litiges pourront être réglés sans frais, sans procédure contradictoire et le plus rapidement possible. Déjà, la seule mention de «cour» ou de tribunal intimide ou rebute nombre de citoyens. Les délais y sont souvent considérables et le coût pour le requérant peut être élevé. Leur mode de règlement des litiges, fondé sur l'antagonisme des parties, force le requérant à faire appel à du personnel spécialisé. On ne peut y recourir par la poste. Enfin, la dissémination de nombreux documents délicats dans le réseau judiciaire risque d'être préjudiciable aux intérêts non seulement des organismes publics mais également des citoyens.

L'élargissement de la compétence du Protecteur du citoyen a semblé l'amorce d'une solution. Cependant, malgré le prestige et l'autorité morale de cette institution et son mandat de protection des droits des citoyens contre l'État, elle n'apparaît pas en l'occurence être l'outil adéquat. Le pouvoir du Protecteur est un pouvoir de recommandation et celui qu'il a de saisir l'Assemblée nationale d'un cas particulier est une procédure formelle qui, utilisée systématiquement, perdrait son sens. D'autre part, de l'avis même de la titulaire actuelle de ce poste, la transformation du Protecteur du citoyen en un organisme décisionnel sur certaines questions affecterait l'essence même de l'institution et son autorité morale. La neutralité politique et la crédibilité du Protecteur du citoyen pourraient aussi être remises en cause s'il se voyait confier la tâche d'apprécier la portée de documents politiques.

Enfin, l'importance quantitative des demandes de révision viendrait surcharger l'organisme et reléguer au second plan ses responsabilités premières.

Le choix de la Commission des droits de la personne, dont la loi constitutive reconnaît expressément les droits qu'articule notre proposition de loi, a été mis de côté en raison de l'absence de pouvoir contraignant de cette institution, de son obligation de faire appel aux tribunaux ordinaires et de l'étendue déjà très vaste de son champ d'intervention. Le mandat de la Commission pourrait, de plus, être modifié profondément par le développement en son sein d'une bureaucratie nouvelle; la Commission des droits risquerait de privilégier alors deux des droits reconnus par la Charte, au détriment des autres. La Commission, enfin, est formée d'au moins sept membres — ils ont déjà été onze — oeuvrant pour la plupart à temps partiel; une telle structure administrative empêcherait un traitement rapide des demandes de révision.

L'accès aux documents des organismes publics et la protection des dossiers personnels constituent un champ expérimental. Il faudra adapter, créer du droit nouveau, bâtir une jurisprudence. La spécialisation de l'organisme d'appel et de contrôle apparaît nécessaire. De nombreux mémoires penchent en ce sens. Les projets de loi de l'Île-du-Prince-Edouard et de la Saskatchewan et le rapport de la Commission ontarienne ont aussi favorisé cette solution.

Une Commission de l'accès aux documents des organismes publics devrait donc être instituée pour mettre en oeuvre la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et décider des litiges qui naîtront de son application.

Recommandation

105. ***Une Commission de l'accès aux documents des organismes publics devrait être instituée.***

Le statut de la Commission

Comme plusieurs des mémoires soumis à notre Commission l'ont recommandé, la Commission de l'accès aux documents des organismes publics relèvera de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire que ses membres seront nommés par elle. Puisque la Commission aura à arbitrer les différends entre l'Administration et les citoyens, la nomination des commissaires par le

pouvoir exécutif pourrait être une source de conflit d'intérêts. Plusieurs autres organismes de même inspiration jouissent d'un statut analogue: le Protecteur du citoyen, le Vérificateur général, le Directeur général des élections, le Directeur général du financement des partis politiques, la Commission de la représentation, la Commission des droits de la personne. Les dirigeants de ces organismes sont nommés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Ce mode de nomination garantit leur indépendance par rapport au gouvernement ou aux partis politiques. Il devrait s'appliquer à la nomination des membres de la nouvelle Commission.

La lourde tâche qui incombera à cette Commission justifie la création d'un organisme collégial de trois membres. Dans l'administration courante des dossiers, chacun des commissaires pourra, par souci d'efficacité, se préoccuper plus spécifiquement d'un aspect de la loi. La crédibilité de la Commission de l'accès sera mieux servie par une structure collégiale qui ne fera pas reposer sur un seul individu le fardeau de s'opposer à des décisions gouvernementales. Son efficacité sera également plus grande.

Recommandation

106. ***La Commission de l'accès aux documents des organismes publics devrait se composer de trois membres nommés sur proposition du Premier ministre, par une résolution de l'Assemblée nationale du Québec approuvée par au moins les deux tiers de ses membres. Le président de l'Assemblée nationale devrait être habilité à combler, provisoirement, une vacance.***

Le rôle de la Commission

La Commission aura la responsabilité d'informer le public sur l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels, de surveiller l'application de la loi, d'entendre les demandes de révision des décisions des organismes publics, de leur faire des recommandations et de leur proposer des normes, d'approuver des ententes, de délivrer les certificats de conformité des fichiers de renseignements personnels, d'inspirer par ses avis au gouvernement les règlements nécessaires, de conseiller les élus sur l'évolution de la réforme, de faire toutes études utiles et d'entendre les suggestions du public.

Pour exécuter son mandat d'informer le public, la Commission aura, entre autres, à publier au moins tous les deux ans un répertoire de tous les fichiers de renseignements personnels détenus par les organismes publics, comprenant les numéros des certificats, les noms des responsables, les types de renseignements et les fins auxquelles ils ont été constitués. Rappelons que le ministère des Communications devra publier en outre un guide indiquant pour chaque organisme gouvernemental l'organigramme, les fonctions de ses services, les programmes dont il a la gestion et une description sommaire des documents qu'il détient.

Pour favoriser l'accès aux documents des administrations, la loi donnera à la Commission les pouvoirs nécessaires pour obtenir leur collaboration. Ainsi, elle aura pouvoir d'avis et de recommandation auprès de ces organismes et du ministre responsable de l'application de la loi. Familiariser les membres des organismes avec leurs nouvelles responsabilités, stimuler leur action positive, recevoir l'avis des organismes et les plaintes du public, telles seront les tâches administratives qui attendent la Commission.

Pour assurer la protection des renseignements personnels, la loi donnera à la Commission le pouvoir d'interdire la création de tout fichier de renseignements personnels qui ne serait pas conforme à la loi ou à ses règlements et d'enquêter sur les conditions de collecte, de conservation, d'utilisation et de transfert de ces renseignements.

Enfin, la Commission constituera le recours final contre les décisions des organismes publics relatives à l'exercice du droit d'accès à un document public ou à un dossier personnel.

Pour accomplir sa tâche, la Commission pourra requérir les documents en cause et entendre les parties, ensemble, séparément, ou à huis clos. Elle pourra, si nécessaire, entendre le dirigeant de l'organisme lui-même et apprendre les motivations réelles de sa décision.

Idéalement, la conciliation des parties devrait rester l'objectif premier de la Commission. Le réalisme, cependant, nous dit qu'un pouvoir exécutoire et sans appel est essentiel à sa crédibilité et à son efficacité. Cette autorité finale s'appliquera non seulement aux litiges sur la recevabilité d'une demande d'accès, mais aussi sur le délai de traitement d'une demande, le mode d'accès et les frais.

Dans notre régime, ce sont les tribunaux judiciaires qui interprètent la volonté du législateur: la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ne doit pas déroger à la règle. Il importe donc de préserver un droit d'appel judiciaire sur les questions de droit. Un délai de trente (30) jours pour en appeler aux tribunaux semble raisonnable. Passé ce délai, la décision de la Commission sera exécutoire. Autrement, le droit d'appel pourrait contredire l'esprit de la réforme en allongeant au profit de l'État le règlement des litiges. L'odieux d'abusives contestations reposerait sur le gouvernement et les élus: on peut dès lors espérer qu'ils éviteront d'utiliser ce recours à des fins dilatoires. Pour s'en assurer, ce droit d'appel limité aux questions de droit devra s'exercer devant la Cour d'appel du Québec et avec la permission d'un de ses juges. Le choix du plus haut tribunal du Québec s'impose dans un domaine où il faudra contraindre le gouvernement.

Pour permettre aux membres de l'Assemblée d'exercer leur mandat de surveillance de la Commission de l'accès, celle-ci devra lui transmettre un rapport annuel. Les parlementaires recevront aussi copie des décrets de classement des fichiers confidentiels et des ententes particulières entre organismes.

Recommandations

107. ***La Commission devrait avoir pour fonction:***

1. ***d'entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision des décisions des organismes publics en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels;***
2. ***de faire enquête sur le fonctionnement et l'observation de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels;***
3. ***de faire des recommandations aux organismes publics en vue de favoriser l'exercice du droit d'accès aux documents et la protection des renseignements personnels;***
4. ***de proposer aux organismes publics des normes en matière de conservation, de classement, de repérage et de consultation des documents;***

5. *de délivrer des certificats de conformité des fichiers de renseignements personnels à la loi ou à ses règlements;*

6. *de donner son avis aux organismes publics qui le requièrent sur toute matière liée à son mandat;*

7. *d'informer les citoyens sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels et, à cette fin, de tenir des séances d'information et de faire la publicité nécessaire;*

8. *de donner son avis au ministre responsable de l'application de la loi sur les projets de règlement, d'ententes de transferts de renseignements et de décrets de classement des fichiers confidentiels que ce dernier est tenu de lui soumettre;*

9. *d'ordonner à un organisme public de modifier des renseignements personnels erronés, de retrancher un renseignement d'un fichier ou de cesser d'utiliser un fichier contrairement à la loi ou à ses règlements;*

10. *de superviser l'application de la loi et de faire des recommandations à ce sujet dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale;*

11. *d'analyser, dans un délai de deux ans, les dispositions des autres lois en matière de protection des renseignements personnels;*

12. *de recommander, s'il y a lieu, l'intégration de ces dispositions à la loi proposée, leur maintien par dérogation expresse ou leur abrogation;*

13. *de faire des études et de recevoir des suggestions du public sur toute matière de sa compétence;*

14. *d'approuver les ententes conclues entre organismes publics relativement à la gestion des documents et la publication des répertoires;*

15. *d'accorder à une personne l'autorisation de recevoir à des fins d'études, de recherche ou de statistique, communication de renseignements nominatifs;*

16. de recommander au gouvernement de modifier ou d'abroger le décret de classement d'un fichier confidentiel.

108. *Une personne dont la demande d'accès à un document d'un organisme public ou à un renseignement personnel ou dont la demande de correction est refusée en totalité ou en partie devrait pouvoir demander la révision de cette décision par la Commission. Elle devrait de même pouvoir faire réviser toute décision du responsable sur les délais, les modalités ou les frais d'accès.*

109. *Un tiers ayant présenté des observations sur l'opportunité de divulguer un renseignement de nature économique le concernant devrait pouvoir demander à la Commission de réviser cette décision.*

110. *Une demande de révision devrait être effectuée par écrit et exposer brièvement les raisons pour lesquelles la décision devrait être infirmée ou modifiée.*

111. *Une décision de la Commission sur une question de fait devrait être finale et sans appel.*

112. *Une décision finale de la Commission sur une question de droit devrait pouvoir être portée en appel devant la Cour d'appel, sur permission d'un juge de cette Cour.*

113. *La Commission devrait soumettre annuellement un rapport de ses activités à l'Assemblée nationale. Ce rapport devrait porter notamment sur l'observation de la loi sur l'accès aux documents des organismes publics et de ses règlements.*

Chapitre V

L'application de la loi

Le ministre responsable

Dans le régime que nous proposons, la Commission de l'accès aux documents des organismes publics sera responsable de l'application de la loi en ce sens qu'elle en surveillera l'observation et tranchera les litiges sur son interprétation. La Commission n'assumera pas, toutefois, la responsabilité politique de l'application de la loi. Dans notre système politique, cela revient à un membre du Conseil des ministres.

Pour l'essentiel, cette responsabilité consistera à répondre devant l'Assemblée nationale des crédits requis pour la mise en oeuvre de la loi, à élaborer et faire adopter les règlements nécessaires et à promouvoir l'adoption, par les organismes publics, d'une politique de gestion des documents favorisant l'application de la loi. Contrairement à l'ordinaire, l'identification du ministre responsable ne va pas de soi.

La loi a deux objets réconciliables mais distincts: l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels. Pour l'administration centrale, le premier se rattache au domaine du ministère des Communications et le second à celui du ministère de la Justice. Mais la loi dont nous proposons l'adoption ne vise pas uniquement les ministères et les organismes centraux. Elle s'appliquera aussi à l'administration décentralisée où sa mise en oeuvre ne sera pas moins significative qu'au sein des ministères et organismes du gouvernement. Ces domaines d'application se rattachent au ministère de l'Éducation, à celui des Affaires municipales et à celui des Affaires sociales.

Une approche sectorielle nos conduirait à confier à cinq ministres la responsabilité de l'application de la loi. Elle nous paraît devoir être évitée en raison des risques évidents de distorsions dans l'application de la réforme proposée.

De plus, il importe dans la désignation du ministre responsable, de ne pas privilégier l'un ou l'autre des deux objets de cette loi. C'est ce qu'indiquerait le choix du ministre de la Justice ou celui du ministre des Communications.

En France, la responsabilité de la mise en oeuvre de la politique d'accès aux documents est assumée par le Premier ministre. Le projet de loi fédéral propose de confier l'application de chacune des deux lois à un ministre désigné par le gouvernement.

Compte tenu de l'ampleur de la réforme, de la diversité des domaines visés et des résistances possibles de certains organismes, cette fonction non sectorielle devrait être assumée au niveau politique le plus élevé.

Recommandation

114. ***La responsabilité de l'application de la loi devrait être confiée au Premier ministre.***

La réglementation

La loi ne peut déterminer en détail toutes les mesures nécessaires à son application. Elle définit simplement les principes de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels et les cadres de l'action envisagée. Les détails de cette action seront définis par des règlements.

Cette politique a souvent été critiquée, mais elle a l'avantage de la souplesse. En l'absence de pouvoir réglementaire, il faudrait soumettre à l'Assemblée nationale des projets de loi même pour modifier des formulaires, proroger des délais ou changer des frais de reproduction. De même, les normes de conservation ou de protection des renseignements personnels ne peuvent pas toutes être prévues.

Pour pallier l'inconvénient que représente l'absence de débat public devant l'Assemblée nationale, nous avons déjà suggéré que les projets de règlement du gouvernement soient publiés avant leur adoption. Ainsi les intéressés pourront, en temps opportun, faire des commentaires et des suggestions de modifications.

La réglementation s'étendra aux aspects de l'administration courante de la loi, notamment aux normes de sécurité et de collecte des renseignements personnels et aux coûts de reproduction des documents.

Les projets de règlements seront, de plus, obligatoirement soumis à la Commission de l'accès aux documents des organismes publics avant leur adoption. La Commission pourra donc préalablement conseiller le gouvernement sur les critères, les normes et les orientations qui s'imposent.

Recommandations

115. ***Les règlements nécessaires à l'application de la loi devraient être adoptés par le gouvernement, après avis de la Commission.***

116. ***Avant d'être adoptés, les projets de règlement devraient être publiés dans la Gazette officielle du Québec.***

Les fonctionnaires et la loi

L'accès aux documents des organismes publics touchera d'abord les fonctionnaires. Il ajoutera à leur responsabilité à l'égard des citoyens et aura des répercussions sur leur travail. Au moins dans une première période, ils se trouveront dans une situation difficile. La rupture avec une longue tradition de confidentialité et l'adoption d'attitudes complètement nouvelles contrediront tout ce que la pratique passée leur imposait. Les nouvelles méthodes de procéder, les décisions des organismes de révision, le principe même de l'accès ne leur apparaîtront pas toujours justifiés. De même, l'accès d'un individu à son dossier personnel ne devra plus être considéré comme un privilège exceptionnel.

La compréhension des fonctionnaires, leur engagement en profondeur, leur participation active sont essentiels au succès de la réforme. Il conviendra donc de s'assurer de leur collaboration et d'éviter par dessus tout de les démobiliser.

Pour les encourager à collaborer à la réforme, il faut leur reconnaître le pouvoir de divulguer les documents accessibles ou d'empêcher la communication des renseignements dont la confidentialité est protégée par la loi, sans risque de représailles.

L'obligation de discrétion

Plusieurs lois font aux fonctionnaires un devoir de confidentialité. La discrétion fait partie des moeurs de la fonction publique et le serment que l'on peut imposer à ses membres symbolise cette obligation. Pour faciliter la mise en oeuvre d'une loi d'accès, la révision des dispositions législatives, déontologiques et disciplinaires s'impose donc.

Le serment de discrétion date d'une époque où la fonction publique comprenait peu de membres et où la responsabilité ministérielle le justifiait: en retour d'une garantie de discrétion de ses fonctionnaires, le ministre assumait la responsabilité de tous leurs actes. Actuellement, ce serment n'a qu'une portée relative: il n'existe pas de règle en régissant l'utilisation, ni d'obligation générale de le prêter. Son maintien plongerait les fonctionnaires dans l'indécision et paralyserait l'accès à une large partie des documents. Il devrait donc être supprimé.

La confidentialité reste cependant nécessaire pour protéger l'activité de l'État et le citoyen contre l'indiscrétion. La Loi sur la fonction publique permet au ministre d'établir les règles de conduite applicables aux fonctionnaires. L'actuel règlement considère comme des fautes la soustraction et la falsification de documents de même que le fait d'utiliser à des fins personnelles les informations obtenues dans l'exercice d'une fonction. Toutefois, ce règlement ne prévoit pas de mesures disciplinaires en ce qui a trait aux divulgations illégales de renseignements administratifs ou personnels. Modifié dans ce sens, il pourrait utilement compléter le régime pénal de la loi d'accès.

Les organismes colligeant des renseignements personnels ou administratifs confidentiels devront recourir à des mesures de nature à prévenir les fuites de renseignements et à sévir contre les contrevenants. L'inclusion de dispositions pénales dans les lois constitutives de ces organismes apparaît justifiée. De telles dispositions existent déjà dans plusieurs lois: la Loi sur l'aide sociale prévoit, par exemple, des amendes atteignant 1 000 $ pour des divulgations de renseignements; la Loi sur le ministère du Revenu et celle sur le Bureau de la statistique vont dans le même sens. À l'inverse, certaines mesures pénales existantes pourraient entrer en conflit avec les dispositions de la loi d'accès. Elles devront être révisées.

Le devoir de discrétion des fonctionnaires est aussi reconnu par l'article 308 du Code de procédure civile. Cet article dispense les fonctionnaires de l'État de communiquer, dans le cadre d'une poursuite judiciaire, une information dont la divulgation serait contraire à l'ordre public. Il appartient toutefois au tribunal, ayant pris connaissance d'une information, de juger si la prétention d'immunité du gouvernement est fondée.

Recommandations

117. ***Le serment de discrétion de la Loi sur la fonction publique devrait être supprimé;***

118. ***Des dispositions pénales spécifiques ou des serments appropriés devraient être insérés dans les lois particulières, dans les cas où cela s'avérera nécessaire.***

119. ***Le règlement relatif aux normes de conduite et de discipline dans la fonction publique devrait être modifié de manière à faire de la divulgation illégale de renseignements administratifs et de renseignements personnels une faute passible de sanctions disciplinaires.***

120. ***L'article 308 du Code de procédure civil devrait être maintenu dans sa forme actuelle.***

La responsabilité des fonctionnaires

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels créera des obligations nouvelles aux fonctionnaires: donner accès aux documents publics et aux renseignements personnels, empêcher la divulgation de ceux qui sont protégés par des dispositions spécifiques, ne colliger que les données pertinentes au mandat d'un organisme, empêcher les transferts et les divulgations illégales de renseignements personnels, etc... Des erreurs se produiront: mais s'il faut faire respecter les dispositions de la loi, il faut aussi protéger le fonctionnaire qui errerait de bonne foi. Par contre, les erreurs pouvant entraîner des dommages, il faut s'assurer qu'un recours en réparation sera disponible.

Des mesures coercitives et des sanctions sévères doivent prémunir contre les refus injustifiés de fournir des renseignements et contre la falsification ou la dissimulation de documents. Certains pourraient vouloir maquiller ou dissimuler les documents témoignant de leur incompétence ou de malversations. D'autres pourraient entraver l'accès du citoyen à un dossier personnel de crainte de se voir reprocher des atteintes sérieuses à la vie privée.

Il importe aussi d'assurer les organismes publics de la confidentialité nécessaire à l'exercice de leur mandat. La menace d'amendes lourdes semble une garantie de protection suffisante contre des employés qui chercheraient à tirer intérêt de fuites de renseignements.

La révélation d'informations commerciales et financières par les organismes publics ne doit pas nuire à la position et à la capacité concurrentielles des entreprises. La loi prévoira des mécanismes de consultation des personnes physiques ou morales concernées. Celles qui fournissent au gouvernement des renseignements commerciaux confidentiels doivent obtenir l'assurance que ces renseignements ne seront pas portés sur la place publique. Des sanctions pénales pourront prévenir les contraventions.

Les divulgations illégales de renseignements personnels peuvent causer des dommages graves aux personnes. Contrairement à l'accès aux documents publics, qui peut toujours être reconnu en révision, la fuite de renseignements personnels est irrémédiable et les torts subis, souvent irréparables. Des sanctions pénales sévères doivent prémunir contre ce genre d'atteintes à la vie privée, mais elles sont insuffisantes. La personne lésée a droit à une compensation des dommages matériels et moraux subis en raison de l'inadvertance ou de la faute des organismes publics ou de leurs préposés. On ne saurait tenir l'État responsable des cas fortuits, mais le dépositaire des renseignements doit assumer les risques encourus par la tenue d'un fichier même dans le cas d'erreurs commises de bonne foi.

Au surplus, afin que soit clairement reconnu le caractère fondamental du droit à la vie privée, il apparaît nécessaire d'autoriser le versement de dommages exemplaires aux victimes d'atteintes intentionnelles. Une telle compensation semble justifiée dans un domaine où il est souvent difficile d'évaluer les dommages réels.

Recommandations

121. ***Les contraventions à la loi devraient être passibles d'amendes suffisamment sévères pour dissuader d'éventuels contrevenants.***

122. ***En matière de protection des renseignements personnels, la loi devrait permettre des recours civils spéciaux aux victimes.***

123. ***Dans le cas d'atteintes intentionnelles au droit à la protection des renseignements personnels, le tribunal devrait accorder au demandeur des dommages exemplaires.***

L'évolution du régime

Puisque la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels prévaudra sur toute autre loi antérieure ou postérieure, il est important d'en assurer la révision périodique. Comme il appartiendra à l'Assemblée nationale de nommer la Commission de l'accès aux documents des organismes publics, il nous apparaît normal que la révision soit également effectuée par l'Assemblée. Après cinq ans, un débat public devra se tenir sur l'opportunité de modifier la loi, de la maintenir en vigueur ou de l'abroger, à la lumière de l'expérience vécue et du travail accompli. C'est dans cette perspective de réforme permanente que nous avons recommandé que les fichiers de renseignements personnels soient soumis à tous les cinq ans à une nouvelle délivrance de certificat de la Commission.

Dans le cadre de cette révision quinquennale, la Commission de l'accès aux documents devra déposer un rapport spécial qui fera un bilan de son expérience, contiendra ses recommandations quant à l'opportunité de conserver la loi et, le cas échéant, sur les modifications qu'elle jugera souhaitable d'y voir apporter. Ce rapport sera étudié par la Commission permanente de l'Assemblée nationale. Advenant que des circonstances extraordinaires empêcheraient la Commission permanente de l'Assemblée nationale d'étudier le rapport spécial de la Commission de l'accès et l'Assemblée de disposer de la loi, cette dernière pourrait être prolongée d'une année par simple résolution pour éviter qu'elle ne devienne inopérante par accident.

Recommandations

124. ***La loi devrait obligatoirement être révisée par l'Assemblée nationale du Québec après cinq (5) ans.***

125. ***Au moment de cette révision, la Commission devrait déposer devant l'Assemblée nationale un rapport spécial sur l'application de la loi et sur l'opportunité d'en prolonger l'application ou de la modifier.***

126. ***Ce rapport devrait être soumis à l'examen de la Commission permanente de l'Assemblée nationale du Québec.***

Les clauses de confidentialité

Plusieurs lois québécoises contiennent des clauses de confidentialité qui interdisent aux fonctionnaires ayant obtenu des renseignements ou des documents de par l'exercice de leurs fonctions d'en divulguer le contenu à qui que ce soit. D'autres restreignent le droit d'accès des personnes à leur dossier personnel.

La brièveté des délais impartis à la Commission et le volume considérable des lois nous ont empêchés de faire l'inventaire complet de toutes les clauses de confidentialité contenues dans les textes législatifs. La prépondérance d'une Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels implique une prépondérance sur toutes les autres clauses de confidentialité. Si ces clauses restaient en vigueur, elles rendraient difficilement applicable une politique cohérente d'accès à l'information gouvernementale et de protection des renseignements personnels. On aurait des exemptions pour l'ensemble des organismes publics et des lois spécifiques pour certains documents ou renseignements particuliers. Le dédoublement de prescriptions va à l'encontre de l'économie d'une loi générale sur l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels. De plus, ces clauses, si elles n'étaient pas abolies, risqueraient de placer les fonctionnaires dans des situations de tiraillement absurdes.

Les lois portant sur certaines professions contiennent aussi généralement des clauses de confidentialité ou de secret. Il en est ainsi de la Loi sur le Barreau, des Lois sur la chiropratique, sur les dentistes, les médecins vétérinaires et les médecins. Ces lois pourraient entraver l'accès aux renseignements personnels.

Cependant, certains organismes administrant des lois particulières ou des programmes spécifiques doivent, en raison du type de dossiers et de renseignements qu'ils détiennent, présenter des garanties de confidentialité plus strictes. On conçoit aisément que certains dossiers médicaux, psychiatriques ou sociaux peuvent contenir des renseignements dont la divulgation au titulaire du dossier pourrait provoquer des drames. Les dossiers de protection de la jeunesse, entre autres, contiennent souvent des précisions et des noms susceptibles de provoquer de graves conflits familiaux s'ils étaient ouverts aux personnes concernées.

Il appartiendra à la Commission de l'accès aux documents de procéder à une révision de ces clauses dans les deux premières années d'application de la loi et de suggérer les modifications nécessaires. Les organismes en cause auront alors l'occasion de défendre le bien-fondé de ces régimes particuliers.

Afin de s'assurer que cette révision sera effectuée, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels devrait prévoir que toutes les clauses de confidentialité cesseront d'avoir effet deux ans après son entrée en vigueur à moins que, par dérogation expresse, le gouvernement n'ait fait approuver par l'Assemblée nationale le maintien de chacune d'elles.

Recommandations

127. ***La Commission de l'accès aux documents des organismes publics devrait analyser dans un délai de deux ans les dispositions des autres lois en matière d'accès aux documents des organismes publics et de protection des renseignements personnels et recommander, s'il y a lieu, par dérogation expresse, leur maintien ou leur modification.***

128. ***Les dispositions des lois actuelles qui autorisent un organisme public à refuser de donner accès à un document ou à un renseignement personnel communicable en vertu de la loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels devraient cesser d'avoir effet deux ans après l'entrée en vigueur de cette loi.***

Seconde partie

Proposition de loi

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

L'accès aux documents administratifs et aux dossiers personnels suppose que l'Administration connaît bien les documents qu'elle gère et les renseignements personnels qu'elle détient. Les délais devant être brefs, l'Administration devra pouvoir localiser rapidement l'information demandée. Tout au long de notre mandat, nous avons constaté, au moins dans l'administration centrale et dans certaines administrations municipales, l'absence de gestion efficace des documents et le cloisonnement de l'information détenue par chaque secteur administratif. Il est courant que dans certains ministères ou organismes on ne puisse savoir quels documents chaque service a en sa possession.

Le Conseil du trésor s'est préoccupé de la gestion des documents des ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale. En 1974, il a mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier le problème de la destruction et de la conservation des documents. En 1977, il a adopté une politique administrative et créé un comité de gestion des documents composé du conservateur des Archives nationales et de sept fonctionnaires. Ce comité énonce et soumet à l'approbation du Conseil du trésor les politiques et les normes relatives à l'inventaire, au classement et aux calendriers de conservation des documents. Le comité doit examiner les calendriers soumis par les ministères, suggérer des modifications et les soumettre pour approbation au Conseil du trésor. La politique administrative oblige chaque ministère et organisme à désigner un coordonnateur de la gestion des documents et à appliquer les directives du Conseil du trésor. À cette fin, il doit déterminer le degré de communicabilité de ses documents selon les normes arrêtées par le Conseil exécutif, soumettre au comité de gestion les calendriers de conservation de ses documents et faire viser par le Conservateur des Archives nationales et le Vérificateur général toute proposition de destruction des documents qui n'apparaît pas au calendrier de conservation.

Un certain nombre de ministères et d'organismes ont obéi. Toutefois, certains ont procédé prioritairement à l'identification des documents semi-actifs, dans le but bien évident de les entreposer dans un centre de préarchivage pour libérer de l'espace. Pendant ce temps, d'autres établissaient des calendriers de conservation pour tous les documents actifs, semi-actifs, transférables aux Archives ou à détruire. Nombre de ministères ou d'organismes ne connaissent pas leurs documents. En règle générale, les documents informatisés échappent à la responsabilité des services de gestion.

Les membres du comité de gestion des documents, dans un mémoire à la Commission, soulignent que «malgré tout le travail effectué jusqu'à maintenant, la préoccupation de la gestion des documents au sein du gouver-

nement du Québec est loin d'être une priorité pour l'ensemble des ministères et organismes... Sur une soixantaine d'organismes visés, moins du tiers ont des calendriers ou des parties de calendrier de conservation ou des politiques de traitement de leurs documents. La plupart des organismes n'ont pas de personnel s'occupant à plein temps de cette tâche».

Les municipalités ne sont soumises à aucune obligation de classer leurs documents de façon uniforme et fonctionnelle. Aucune obligation ne leur est imposée de répertorier les documents disponibles ou d'en faciliter la consultation. On trouve la même situation dans les réseaux des affaires sociales et de l'éducation. La gestion des documents constitue un élément primordial de toute politique d'accès. Chaque organisme devrait classer ses documents selon un système qui en facilite le repérage et disposer d'un catalogue. De façon plus spécifique enfin, le Conseil du trésor devrait faire preuve de plus de sévérité à l'égard des organismes gouvernementaux en ce qui concerne l'application de sa politique de gestion des documents.

Recommandations

129. ***Le gouvernement devrait appliquer sa politique de gestion des documents avec davantage de vigueur.***

130. ***Cette politique de gestion des documents devrait aussi avoir comme objectif de faciliter l'accès des citoyens à l'information qu'ils contiennent.***

131. ***Cette politique de gestion devrait s'appliquer à tous les documents administratifs, y compris aux documents informatisés.***

Les Archives nationales

Les pouvoirs publics n'ont pas jusqu'ici accordé aux Archives une attention suffisante. Une éventuelle Loi sur les archives au Québec devra être complémentaire de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Il est anormal qu'une grande partie des documents des organismes publics échappent aux Archives nationales. Présentement, la grande majorité des documents des organismes gouvernementaux déposés aux Archives nationales demeurent la propriété de ces organismes qui peuvent les rappeler si nécessaire. Seulement trois ministères ont conclu des ententes avec les Archives nationales.

Selon ces ententes, les dossiers deviennent communicables trente ans après leur confection. Il y a quelques mois seulement qu'existe un règlement régissant le transfert des documents municipaux aux Archives nationales. Ce règlement ne résout pas pour autant le problème de la conservation de ces documents jusqu'à leur transfert. Le personnel des Archives ne prend aucune initiative et demande toujours l'autorisation du ministère d'origine pour autoriser une consultation. Pour l'accès au registre de la population pour l'année 1944, par exemple, on demandera au ministère des Affaires sociales, propriétaire des documents concernés, d'autoriser la communication.

Tous les documents contenant des renseignements personnels et versés aux Archives devraient jouir de la protection offerte par la loi générale sur les renseignements personnels. De même, une personne devrait pouvoir accéder à son dossier personnel déposé aux Archives dans les mêmes conditions que s'il était encore détenu par l'organisme qui l'a créé. On voit mal toutefois que les mêmes règles de protection s'appliquent à perpétuité. Il est possible qu'une éventuelle loi sur les Archives fixe des délais de communicabilité différents selon l'âge des dossiers. Mais la Commission de l'accès aux documents des organismes publics devrait pouvoir émettre un avis sur ces règles avant qu'elles ne soient fixées.

Recommandations

132. ***Les dossiers contenant des renseignements personnels devraient être sous la responsabilité des Archives nationales lorsqu'ils y sont déposés.***

133. ***Le gouvernement devrait imposer aux Archives nationales, par règlement, les mêmes normes de protection des renseignements personnels que celles prévues par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.***

134. ***Une personne devrait avoir le droit d'accès aux renseignements qui la concernent qui sont versés aux Archives et celui d'en obtenir la correction.***

La disponibilité de l'information accessible

L'absence de politique globale d'accès à l'information gouvernementale entraîne des incohérences. Même les nombreux dépliants, brochures et guides produits pour le citoyen sont souvent difficiles à obtenir. Plusieurs mémoires nous ont signalé les frustrations causées non seulement par les retards administratifs, mais aussi l'absence de coordination entre les services ou le renvoi successif des requêtes et des dossiers d'un fonctionnaire ou d'un organisme à un autre. Les publications sont fréquemment épuisées et la distribution est déficiente. Même les avocats nous ont fait remarquer les difficultés considérables qu'ils éprouvent à prendre connaissance des textes législatifs, de l'extrême lenteur de leur mise à jour et de leur compilation. Pourtant, dans tous ces cas, il s'agit d'informations pour lesquelles aucune règle de confidentialité n'existe et qui sont éditées à des fins de diffusion!

La question de l'humanisation des services gouvernementaux est également liée à l'accès à l'information. Sur ce sujet, l'expertise du Protecteur du citoyen s'est avérée des plus utile et a permis d'identifier de nombreuses sources d'insatisfaction: l'utilisation de lettres stéréotypées, l'envoi de réponses inappropriées ou non spécifiques semblent être des pratiques courantes. Le citoyen qui communique avec un service gouvernemental doit souvent multiplier les appels téléphoniques pour rejoindre la bonne personne. S'il communique par écrit avec l'Administration, il subit des délais interminables et parfois n'obtient jamais de réponse. En somme, le citoyen a la conviction que toutes les erreurs sont permises à l'État et qu'aucune défaillance n'est tolérée de sa part.

À juste titre, nombre d'organismes et de citoyens ont aussi dénoncé la faiblesse du traitement régional de l'information gouvernementale. Les journalistes et les associations se plaignent fréquemment des retards avec lesquels ils reçoivent les projets de loi, les rapports, les «livres blancs», etc. Les bibliothèques et les centres de documentation réclament la mise en oeuvre d'une politique de dépôt de toutes les publications gouvernementales. Ils souhaitent, entre autres, que le Répertoire analytique des publications gouvernementales soit publié à nouveau.

La bibliothèque de la Législature, qui devrait être une des plus prestigieuses du Québec et, partant, une des plus complètes, ne reçoit pas tous les documents publiés par les organismes gouvernementaux. Tout organisme public qui édite un document devrait être tenu d'en déposer deux exemplaires à la bibliothèque de la Législature. Cette obligation, qui constituerait un dépôt spécial pour tous les organismes publics couverts par la loi profiterait

d'abord aux membres de l'Assemblée nationale. Tous les citoyens devraient aussi avoir accès à cette information et la bibliothèque de la Législature perdre son statut de bibliothèque réservée exclusivement aux députés.

Recommandations

135. ***Un organisme public qui édite un document devrait, dans les trente (30) jours, en déposer à titre gratuit deux exemplaires à la bibliothèque de la Législature pour consultation.***

Le jargon bureaucratique

Un autre aspect de l'accès aux documents administratifs mérite de retenir l'attention. Quiconque analyse les lois, les règlements, les directives et autres documents affectant les droits des individus ne peut qu'être stupéfait de la complexité du langage utilisé et de la variété des normes. Dans l'Administration, le langage technocratique que l'on impose aux usagers se révèle plus mystifiant que précis. Des efforts ont été faits en ce qui concerne le style des lois pour les rendre plus accessibles. Ces efforts doivent s'étendre aux autres documents que publient les organismes publics. Nous n'avons pu, dans le cadre de notre mandat, étudier les réformes nécessaires dans ces domaines, mais elles doivent être amorcées dans les plus bref délais. Il s'agit là d'une condition sine qua non de l'accès réel à l'information.

Chapitre VI

La gestion des documents

Proposition de loi

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

Préambule

CONSIDÉRANT QUE les droits et libertés de la personne constituent le fondement d'une société démocratique;

CONSIDÉRANT QUE la Charte des droits et libertés de la personne affirme solennellement le droit de toute personne au respect de sa vie privée et le droit à l'information dans la mesure prévue par la loi;

CONSIDÉRANT QUE le droit à l'information suppose l'accès aux documents détenus par les organismes publics;

CONSIDÉRANT QUE le droit au respect de la vie privée suppose la protection des renseignements personnels détenus par les organismes publics;

CONSIDÉRANT QU'il y a lieu de préciser la portée de ces droits en tenant compte des exigences de fonctionnement des institutions démocratiques;

À CES CAUSES, SA MAJESTÉ, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec, décrète ce qui suit:

CHAPITRE I

APPLICATION ET INTERPRÉTATION

Application de la loi.

1. Cette loi s'applique aux documents détenus par un organisme public ou, par une autre personne pour un organisme public, quelle qu'en soit la forme: écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

Organismes publics.

2. Les organismes publics comprennent: l'Assemblée nationale du Québec, le gouvernement, le lieutenant-gouverneur, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements publics de santé ou de services sociaux.

Organismes gouvernementaux

3. Les organismes gouvernementaux comprennent les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que les fonctionnaires ou employés soient nommés et rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique ou dont le fonds social est attribué à un ministre.

Une personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec pour exercer une fonction en relevant est réputée constituer, avec le personnel qu'elle dirige, un organisme gouvernemental. Il en est de même d'un organisme dont l'Assemblée nationale du Québec nomme les membres.

Organismes municipaux

4. Les organismes municipaux comprennent:

1° la Communauté urbaine de Montréal, la Communauté urbaine de Québec, la Communauté régionale de l'Outaouais, les organismes institués par les lois constitutives de ces organismes publics ainsi que la Commission de transport de la Ville de Laval et la Commission de transport de la Rive Sud de Montréal;

2° une corporation municipale, qu'elle soit constituée en vertu d'une loi spéciale ou d'une loi générale, une corporation de comté, une municipalité régionale de comté et un organisme constitué à titre d'agent de l'une ou l'autre de ces corporations ou relevant autrement de leur autorité.

Organismes scolaires.

5. Les organismes scolaires comprennent: les commissions scolaires régionales, les commissions scolaires et les corporations de syndic régies par la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., c. I-14), le Conseil scolaire de l'Île de Montréal et les collèges d'enseignement général et professionnel.

Établissements publics.

6. Les établissements publics de santé ou de services sociaux comprennent les établissements publics visés dans les articles 10 et 11 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., c. S-5) et les conseils régionaux de santé et de services sociaux constitués en vertu de cette dernière loi.

Personne responsable.

7. Les fonctions que cette loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels contenus dans les documents sont exercées, selon l'organisme en cause, par l'une ou l'autre des personnes suivantes:

1° le lieutenant-gouverneur;

2° le président de l'Assemblée nationale du Québec;

3° le membre du Conseil exécutif responsable d'un ministère ou du Conseil du Trésor;

4° le maire d'une corporation municipale;

5° le préfet d'une municipalité régionale de comté ou d'une municipalité de comté;

6° le président du comité exécutif de la Communauté urbaine de Québec, de la Communauté urbaine de Montréal ou de la Communauté régionale de l'Outaouais;

7° le directeur général d'un organisme scolaire, d'un établissement public de santé ou de services sociaux ou d'un organisme municipal non visé par ailleurs dans le présent article;

8° le dirigeant d'un organisme gouvernemental à qui la Loi sur la fonction publique confie, à l'égard du personnel de l'organisme, les pouvoirs d'un dirigeant d'organisme ou, à défaut, la personne exerçant la plus haute autorité dans l'organisme gouvernemental.

Délégation.

Toutefois, ces personnes peuvent désigner comme responsable un autre membre de l'organisme public ou de son conseil d'administration ou, selon le cas, un autre membre de son personnel de direction et lui déléguer en totalité ou en partie l'exercice de ces fonctions.

Avis.

Cette délégation doit être faite par écrit. Celui qui la fait doit, au préalable, en donner avis public.

Période d'application.

8. Cette loi cesse d'être en vigueur le (insérer ici la date postérieure de cinq ans à celle de la sanction de la présente loi).

Rapport.

La Commission de l'accès aux documents des organismes public doit, au plus tard le (insérer ici la date postérieure de quatre ans et demi à celle de la sanction de la présente loi), faire au ministre responsable un rapport sur la mise en oeuvre de cette loi, sur l'opportunité d'en étendre la période d'application ou, le cas échéant, de la modifier.

Dépôt du rapport

Le ministre dépose le rapport dans les quinze jours qui suivent devant l'Assemblée nationale du Québec si elle siège ou, si elle ne siège pas, auprès de son président.

Étude du rapport

La commission permanente de l'Assemblée nationale est convoquée entre le (insérer ici la date mentionnée dans le premier alinéa) et le (insérer ici la date mentionnée dans le deuxième alinéa) pour étudier ce rapport et entendre les représentations des personnes et organismes intéressés.

Prolongation de la période

Malgré le premier alinéa, cette loi cesse d'être en vigueur le (insérer ici la date postérieure de six ans à celle de la sanction de la présente loi) si, après le dépôt du rapport visé dans le deuxième alinéa et au plus tard le (insérer ici la date postérieure de cinq ans à celle de la sanction de la présente loi), l'Assemblée nationale du Québec adopte une résolution à cet effet.

CHAPITRE II

L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS

SECTION I

LE DROIT D'ACCÈS

Droit d'accès.

9. Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.

Exercice du droit d'accès.

10. Le droit d'accès à un document s'exerce par consultation sur place pendant les heures habituelles de travail.

Il s'exerce également par l'obtention d'une copie du document, à moins que sa reproduction ne nuise à la conservation du document ou ne soulève des difficultés pratiques sérieuses en raison de sa forme ou de sa longueur.

Un document informatisé doit être communiqué en langage clair, sous la forme d'une transcription écrite.

Gratuité.

11. L'accès à un document est gratuit.

Frais réels.

Toutefois des frais n'excédant pas le coût réel de la transcription, de la reproduction et de la transmission du document peuvent être exigés du requérant.

Règlement.

Le montant et les modalités de paiement de ces frais sont prescrits par règlement, lequel prévoit aussi les cas où une personne peut être exemptée du paiement.

Document édité

12. Le droit d'accès à un document produit par un organisme public et ayant fait l'objet d'une édition s'exerce par l'obtention d'informations suffisantes pour permettre à une personne de se procurer ou de consulter le document là où il est disponible.

Dépôt à la bibliothèque de la Législature.

13. Un organisme public qui édite un document doit, dans les trente jours qui suivent la publication de ce document, en déposer à titre gratuit deux exemplaires à la bibliothèque de la Législature.

Partie inaccessible d'un document

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la loi.

Si une demande porte sur un document comportant en partie de tels renseignements, l'organisme public peut y refuser l'accès dans le cas où ils forment la substance du document. Dans les autres cas, l'organisme public doit extraire les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé et donner communication des autres renseignements que comporte le document demandé.

Comparaison ou calcul.

15. Le droit d'accès ne porte que sur les documents dont la communication ne requiert ni comparaison de renseignement ni calcul.

Classement.

16. Un organisme public doit classer ses documents selon un système qui en facilite le repérage. Il doit établir et maintenir à jour un catalogue indiquant l'ordre selon lequel les documents sont classés.

Catalogue.

Toute personne qui en fait la demande peut consulter ce catalogue sur place pendant les heures habituelles de travail.

Répertoire.

17. Un organisme public doit publier avant le 1er mars de chaque année un répertoire indiquant:

1° les catégories de documents qu'il détient, avec suffisamment de précision pour permettre l'exercice du droit d'accès;

2° les documents contenant des directives, des instructions ou des règles d'interprétation du droit qui sont utilisées par les membres de son personnel dans l'exercice, à l'égard du public, de leurs fonctions;

3° le titre et l'adresse de la personne responsable de l'accès aux documents.

Bulletin.

L'organisme public publie en outre, entre le 1er juillet et le 1er septembre de chaque année, un bulletin d'information faisant état des modifications que requiert, le cas échéant, la mise à jour du répertoire.

Organigramme.

18. La Communauté urbaine de Montréal, la Communauté urbaine de Québec, la Communauté régionale de l'Outaouais, une municipalité régionale de comté et une corporation de cité et de ville dont la population dépasse 100,000 habitants doivent également indiquer dans le répertoire visé dans l'article 17 l'organigramme de leurs services, les fonctions de chacun d'entre eux et les principaux programmes dont ils ont la gestion.

Répertoire gouvernemental.

19. Le ministre des communications doit annuellement éditer et diffuser dans toutes les régions du Québec un répertoire indiquant pour chaque ministère et organisme gouvernemental les principales attributions que la loi lui confère, son organigramme, les fonctions de ses services, les principaux programmes dont il a la gestion ainsi qu'une description sommaire des types de documents qui en relèvent.

Publication des décrets.

20. Les décrets du gouvernement sont publiés à la Gazette officielle du Québec au plus tard trente jours après leur adoption.

Le gouvernement peut proroger ce délai pour un motif d'intérêt public exposé dans le décret dont la publication est différée.

Il peut également, dans les cas prescrits par règlement, substituer au texte intégral du décret un avis indiquant le titre du décret, la date de son adoption, son numéro et son nombre de pages. Le titre doit être suffisamment explicite pour assurer l'exercice du droit d'accès.

Délibérations publiques

21. Est ouverte au public toute séance de délibération des membres d'un conseil municipal, du conseil de la Communauté urbaine de Québec, de la Communauté urbaine de Montréal, de la Communauté régionale de l'Outaouais, d'une municipalité régionale de comté, d'un conseil ou d'une commission scolaire ou du conseil d'administration d'un établissement public de santé ou de services sociaux.

Huis clos.

Ces membres peuvent toutefois siéger à huis clos pour délibérer sur:

1° un objet à caractère personnel ou privé, à moins que la personne concernée ne demande que la séance soit publique;

2° la négociation d'une convention collective;

3° un projet de résolution ou de règlement ayant fait l'objet d'un avis de motion et dont la divulgation procurerait vraisemblablement un avantage indu à une personne;

4° l'acquisition, la location ou l'aliénation d'un bien;

5° une matière soumise ou à soumettre au tribunal.

SECTION II

LES RESTRICTIONS AU DROIT D'ACCÈS

§ 1. — *Renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales ou sur les négociations entre organismes publics*

Document confidentiel.

22. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement accepté à titre confidentiel et obtenu d'un autre gouvernement, d'un organisme de ce gouvernement ou d'une organisation internationale, à moins que ce gouvernement, cet organisme ou cette organisation internationale n'y consente ou ne publie ce renseignement.

Relations intergouvernementales.

23. Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement lorsque, vraisemblablement, leur divulgation révélerait une stratégie de relations intergouvernementales ou porterait préjudice à la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement ou une organisation internationale.

Relations entre organismes publics.

24. Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement dont la divulgation entraverait vraisemblablement une négociation en cours avec un autre organisme public dans un domaine de leur compétence.

§ 2. — *Renseignements à incidences économiques*

Emprunt taxation.

25. Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de révéler un projet d'emprunt ou de modification des termes d'un emprunt, un projet de taxation ou de modification de taxation ou un projet d'acquisition, de location ou d'aliénation d'un bien lorsque vraisemblablement une telle divulgation:

1° procurerait un avantage indu ou causerait un préjudice sérieux à une personne; ou

2° porterait gravement atteinte aux intérêts économiques de l'organisme public ou de la collectivité à l'égard de laquelle il est compétent.

Secret industriel.

26. Un organisme public peut refuser de communiquer un secret industriel ou un renseignement financier, commercial, scientifique ou technique qui lui appartient et dont la valeur commerciale actuelle ou éventuelle est importante.

Tiers.

27. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et traité par lui de façon constante comme confidentiel, sans le consentement de ce tiers.

De même, il ne peut, sans le consentement du tiers concerné, communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un profit appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers.

Risque pour la santé et la sécurité

28. Un organisme public ne peut toutefois refuser de communiquer un renseignement visé dans les articles 26 et 27 lorsque ce renseignement permet de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque sérieux pour la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte significative à son droit à la qualité de l'environnement.

Convention collective

29. Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement dont la divulgation aurait vraisemblablement pour effet de révéler un mandat ou une stratégie de négociation de convention collective, pendant dix ans depuis le début de la négociation de cette convention.

§ 3. — *Renseignements ayant des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité publique*

Administration de la justice et sécurité publique

30. Un organisme public peut refuser de confirmer l'existence ou de communiquer un renseignement obtenu ou traité de façon conforme à la loi par une personne chargée, en vertu de la loi, de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, lorsque sa divulgation serait susceptible:

1° d'entraver le déroulement d'une poursuite judiciaire ou d'une enquête;

2° de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information policière, un programme ou un plan d'activités destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois;

3° de mettre en péril la sécurité d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi, d'un témoin ou d'une personne affectée à la garde d'un détenu;

4° de révéler les composantes d'un système de communication destiné à l'usage d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi;

5° de communiquer un renseignement transmis à titre confidentiel par un corps de police ayant compétence hors du Québec;

6° de favoriser l'évasion d'une personne détenue légalement; ou

7° de porter atteinte au droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause devant un tribunal.

Méthode ou arme.

31. Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement portant sur une méthode ou une arme susceptible d'être utilisée pour perpétrer un crime ou commettre une infraction à une loi.

Dispositif de sécurité.

Il peut également refuser de communiquer un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de réduire l'efficacité d'un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne.

§ 4. — *Renseignements à incidences politiques*

Conseil exécutif.

32. Les mémoires des délibérations du Conseil exécutif ou d'un comité du Conseil exécutif ne peuvent être communiqués avant l'expiration d'un délai de vingt ans de leur date.

Communications ministérielles.

Il en est de même d'une recommandation d'un ministre ou d'un comité ministériel au Conseil exécutif et d'une communication d'un ministre à un autre ministre, à moins que le ministre ou le comité ne décide de la divulguer.

Décision.

33. Le Conseil exécutif peut refuser de révéler l'existence ou de communiquer une décision résultant de ses délibérations.

Décret différé

34. Le gouvernement peut refuser de révéler l'existence ou de communiquer un décret dont la publication est différée, jusqu'à sa publication à la Gazette officielle du Québec.

Projet de loi.

35. Un texte destiné à être présenté comme projet de loi au nom du gouvernement ne peut être communiqué avant sa présentation à l'Assemblée nationale du Québec.

Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse se rapportant directement à l'élaboration du texte d'un projet de loi jusqu'à la date de la présentation de ce projet de loi devant l'Assemblée nationale du Québec.

Projet de règlement.

Il peut faire de même pour un projet de règlement ou une analyse s'y rapportant jusqu'à ce qu'il ait été publié à la Gazette officielle du Québec.

Ministre ou député

38. Un document du cabinet d'un ministre ou du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale n'est pas accessible à moins que le ministre ou le membre de l'Assemblée nationale ne le juge opportun.

§ 5. — *Renseignements reliés à la prise de décision au sein des organismes publics*

Analyse du Conseil exécutif ou du Conseil du trésor.

37. Une analyse effectuée au sein du ministère du Conseil exécutif ou du secrétariat du Conseil du trésor et portant sur une recommandation ou une demande faite par un ministre ne peut être communiquée avant l'expiration d'un délai de vingt ans depuis sa date.

Délibérations d'un organisme gouvernemental.

38. Un organisme gouvernemental peut refuser de communiquer les mémoires des délibérations d'une séance de son conseil d'administration ou, selon le cas, de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions, jusqu'à l'expiration d'un délai de vingt ans de leur date.

Recommandation à un organisme public

39. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation de l'un de ses membres ou d'un membre de son personnel sur une matière de sa compétence, si la recommandation est datée de moins de dix ans lors de la demande.

Avis ou recommandation d'un consultant

40. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation présenté par un consultant ou un conseiller en faisant pas partie de son personnel, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation soit rendue publique par l'autorité compétente.

Opinion juridique.

41. Un organisme public peut refuser de communiquer une opinion juridique portant sur l'application du droit à un cas particulier ou sur la constitutionnalité ou la validité d'un loi ou d'un règlement.

Recommandation d'un autre organisme.

42. Un organisme public peut refuser de communiquer une recommandation que lui a faite un organisme qui en relève ou qu'il a faite à un autre organisme public, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de la recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente.

Analyse appuyant une recommandation.

43. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'appui d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce qu'une décision ait été prise sur cette recommandation.

Procédure judiciaire.

44. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse lorsque sa divulgation risquerait d'avoir un effet sur l'issue d'une procédure judiciaire en cours ou imminente ou de compromettre sérieusement la réalisation d'un projet en cours.

Épreuve.

45. Une épreuve destinée à l'évaluation comparative des connaissances, des aptitudes ou de l'expérience d'une personne ne peut être communiquée avant d'être utilisée aux fins pour lesquelles elle a été mise au point.

§ 6. — *Les renseignements auxquels l'accès est restreint par une autre loi*

Disposition législative de nul effet.

46. Toute disposition d'une autre loi qui autorise un organisme public à refuser de communiquer un renseignement communicable en vertu du présent chapitre cesse d'avoir effet le (insérer ici la date postérieure de deux ans à celle de la sanction de la présente loi).

SECTION III

LA PROCÉDURE D'ACCÈS

Recevabilité.

47. La demande d'accès à un document doit, pour être recevable, être suffisamment précise pour permettre à un membre expérimenté du personnel de l'organisme concerné de trouver le document par les moyens usuels de repérage de la documentation.

Demande écrite ou verbale.

Elle peut être écrite ou verbale.

Responsable.

Elle doit être adressée au responsable de l'accès aux documents au sein de l'organisme public.

Assistance.

48. Le responsable doit prêter assistance, pour la formulation d'une demande, à toute personne qui le requiert.

Avis de réception.

49. Le responsable doit donner à la personne qui lui a fait une demande écrite un avis de la date de la réception de sa demande.

Avis écrit.

Cet avis est écrit. Il doit indiquer les délais applicables pour donner suite à la demande et l'effet que cette loi attache au défaut, par le responsable, de les respecter. Il doit en outre informer le requérant des recours prévus par le chapitre IV.

Demande relevant d'un autre organisme.

50. Lorsqu'il est saisi d'une demande écrite qui, à son avis, relève davantage de la compétence d'un autre organisme public, le responsable doit indiquer au requérant l'organisme compétent, le nom du responsable de l'accès aux documents et lui donner les renseignements prévus par le deuxième alinéa de l'article 49.

Traitement de la demande.

51. Le responsable doit, dans les vingt jours qui suivent la réception d'une demande ou sa transmission par un autre organisme:

1° donner accès au document;

2° informer, s'il y a lieu, le requérant des conditions particulières auxquelles l'accès est soumis;

3° l'informer que l'organisme ne détient pas le document demandé ou que l'accès ne peut lui être donné en totalité ou en partie; ou

4° l'informer que l'existence des renseignements demandés ne peut être confirmée.

Prorogation du délai.

Si le traitement de la demande dans le délai prévu par le premier alinéa ne lui paraît pas possible sans affecter le déroulement normal des activités de l'organisme public, le responsable peut, avant l'expiration de ce délai, le proroger d'une période ne pouvant excéder dix jours.

Avis au tiers concerné.

52. Lorsqu'il juge qu'un document est susceptible de contenir un renseignement visé dans l'article 27, le responsable doit, dans les délais prévus par l'article 51, informer le tiers concerné de son intention de donner accès à ce document et lui fournir l'occasion de présenter des observations écrites. Il doit, de plus, en informer le requérant.

Représentation du tiers.

Le tiers concerné peut présenter ses observations dans les vingt jours de la date où il a été informé de l'intention du responsable. À défaut de le faire avant l'expiration de ce délai, il est réputé avoir consenti à ce que l'accès soit donné au document.

Communication de la décision.

Le responsable doit informer le requérant et le tiers concerné de sa décision dans les quinze jours qui suivent la présentation des observations ou l'expiration du délai prévu pour les présenter. Lorsqu'elle vise à donner accès au document, cette décision est exécutoire à l'expiration d'un délai de quinze jours depuis la date de sa transmission aux parties.

Motifs du refus.

53. Le responsable doit motiver tout refus de donner communication d'un renseignement et indiquer la disposition de la loi sur laquelle ce refus s'appuie.

Décision écrite.

54. Lorsque la demande est écrite, la décision est transmise par écrit au requérant et, le cas échéant, au tiers concerné qui a présenté des observations conformément à l'article 52.

Avis accompagnant la décision.

Elle doit être accompagnée d'un avis les informant des recours prévus par le chapitre IV et indiquant notamment les délais pendant lesquels ils peuvent s'exercer.

Défaut de donner suite.

55. À défaut de donner suite à une demande d'accès avant l'expiration des délais applicables, le responsable est réputé avoir refusé l'accès au document et ce défaut donne ouverture au recours en révision prévu par la section III du chapitre IV, comme s'il s'agissait d'un refus d'accès.

CHAPITRE III

LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

SECTION I

CARACTÈRE CONFIDENTIEL DES RENSEIGNEMENTS NOMINATIFS

Confidentialité.

56. Les renseignements nominatifs sont confidentiels à moins que leur divulgation ne soit autorisée par la loi ou par la personne qu'ils concernent.

Renseignement nominatifs.

Dans un document, sont réputés nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

Renseignement personnel.

57. Un renseignement personnel qui a, en vertu de la loi, un caractère public n'est pas réputé être nominatif.

Nom d'une personne.

Il en est de même du nom d'une personne physique, sauf lorsqu'il est mentionné avec un autre renseignement la concernant ou lorsque sa seule mention révélerait un renseignement nominatif concernant cette personne.

Renseignements ayant un caractère public.

58. Ont un caractère public:

1° le nom, le titre, la fonction, la classification, le traitement, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail d'une personne en sa qualité de membre d'un organisme public ou de son conseil d'administration ou de membre du personnel d'un organisme public;

2° un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de service conclu avec un organisme public ainsi que les termes de ce contrat;

3° les opinions ou les recommandations exprimées par une personne visée dans le paragraphe 1° ou le paragraphe 2° dans l'exercice de ses fonctions ou l'exécution du contrat;

4° le nom d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire et tout renseignement sur la nature de cet avantage.

Communication d'un renseignement nominatif.

59. Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement nominatif:

1° à un tribunal s'il est exigé par assignation, mandat ou ordonnance dans le cadre d'une procédure judiciaire;

2° au procureur général ou à un autre procureur s'il est requis pour la poursuite d'une infraction à une loi ou dans une autre procédure judiciaire intentée pour le compte de cet organisme;

3° à une personne à qui cette communication doit être faite en raison d'une situation d'urgence mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité de la personne concernée;

4° à une personne qui est autorisée par la Commission conformément à l'article 117 à utiliser ce renseignement à des fins d'étude de recherche ou de statistique;

5° à un organisme avec lequel il a conclu une entente en vertu des articles 65 ou 66;

6° aux Archives nationales conformément à la loi et aux règlements applicables.

Accessibilité.

60. Les renseignements nominatifs sont accessibles, sans le consentement de la personne concernée, à toute personne qui a qualité pour les recevoir et qui appartient à une catégorie de personnes autorisées par le certificat délivré suivant l'article 70.

Liste de noms.

61. Un organisme public doit refuser de communiquer une liste de noms de personnes physiques, sauf dans la mesure où une disposition de la loi l'autorise ou lorsque cette communication est nécessairement requise pour l'application de la loi.

Dispositions législatives inopérantes.

62. Dans la mesure où elles sont incompatibles avec cette loi, les dispositions législatives mentionnées à l'annexe A deviennent inopérantes le (insérer ici la date postérieure de deux ans à celle de la sanction de la présente loi).

SECTION II

COLLECTE, CONSERVATION ET UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS NOMINATIFS

Collecte interdite.

63. Nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement nominatif si cela n'est pas nécessaire à l'exécution du mandat de cet organisme public ou à la mise en oeuvre d'un programme dont il a la gestion.

Informations préalables.

64. Quiconque, au nom d'un organisme public, recueille un renseignement nominatif auprès de la personne concernée ou d'un tiers doit au préalable l'informer:

1° du nom et de l'adresse de l'organisme public au nom de qui la collecte est faite;

2° de l'usage auquel ce renseignement est destiné;

3° des catégories de personnes qui seront autorisées à utiliser ce renseignement;

4° du caractère obligatoire ou facultatif de la demande;

5° des conséquences pour la personne concernée d'un refus de répondre à la demande;

6° des droits d'accès et de rectification prévus par cette loi.

Règlement.

Les modalités suivant lesquelles la collecte de renseignements nominatifs doit être faite sont prescrites par règlement.

Entente entre organismes.

65. Lorsque la loi autorise un organisme public à communiquer un renseignement nominatif à un autre organisme public sans le consentement de la personne concernée, la communication s'effectue dans le cadre d'une entente écrite entre ces organismes.

Entente intergouvernementale.

66. Un organisme public peut conclure une entente avec un autre organisme public ou avec un gouvernement ayant compétence hors du Québec, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation, pour permettre la communication de renseignements nominatifs en vue de l'application d'une loi ou de la tenue d'enquêtes licites.

Approbation.

67. Une entente en vertu des articles 65 ou 66 entre en vigueur sur approbation du gouvernement qui doit la soumettre, au préalable, pour avis, à la Commission de l'accès aux documents des organismes publics.

Dépôt à l'Assemblée nationale.

Cette entente doit être déposée à l'Assemblée nationale du Québec, si elle est en session, dans les quinze jours de son approbation par le gouvernement. Si l'entente est approuvée alors que l'Assemblée nationale du Québec ne siège pas, l'entente doit être déposée dans les quinze jours de l'ouverture de la session suivante ou, selon le cas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

SECTION III
GESTION DES FICHIERS

Fichier de renseignements personnels.

68. Un organisme public doit verser dans un fichier de renseignements personnels établi conformément à cette loi et aux règlements tout renseignement nominatif qui:

1° est identifié ou organisé de façon à être retrouvé par référence au nom ou à un signe ou symbole propre à une personne; ou

2° a servi ou est destiné à servir à une décision concernant une personne.

Certificat.

69. Pour établir un fichier de renseignements personnels, un organisme public doit obtenir de la Commission de l'accès aux documents des organismes publics un certificat attestant que le fichier projeté satisfait aux exigences de la loi et des règlements.

Demande de certificat.

La demande de certificat doit être faite conformément aux règles établies par la Commission.

Délivrance du certificat.

70. Le certificat est délivré par la Commission pour une période qu'elle fixe et qui ne peut excéder cinq ans. Il peut être renouvelé.

Contenu.

Le certificat indique:

1° les types de renseignements qui peuvent être recueillis et les fins pour lesquelles ils peuvent être conservés;

2° l'usage qui peut être fait du fichier;

3° la nature des moyens de sécurité qui doivent assurer le caractère confidentiel des renseignements nominatifs;

4° les catégories de personnes qui ont accès aux renseignements nominatifs;

5° les conditions particulières auxquelles la gestion du fichier peut être assujettie, le cas échéant.

Mise à jour.

71. Un organisme public doit veiller à ce que les renseignements nominatifs qu'il détient soient à jour, exacts et complets.

Destruction et archivage.

72. Lorsque l'objet pour lequel un renseignement nominatif a été recueilli est accompli, l'organisme public doit, dans les délais et aux conditions fixés par règlement, disposer du document par destruction ou archivage.

Suspension du certificat.

73. La Commission peut, pour la période qu'elle détermine, suspendre un certificat ou refuser de le renouveller lorsque l'organisme public ne satisfait pas aux règles et conditions qui y sont prévues ou lorsqu'il n'assure plus la mise à jour du fichier de renseignements personnels visé.

Mesures à prendre.

La Commission peut, lorsqu'elle suspend un certificat, ordonner à l'organisme public de prendre toutes les mesures qu'elle prescrit pour remédier à la situation.

Utilisation interdite.

Sauf sur autorisation expresse de la Commission, l'organisme ne peut utiliser le fichier tant que la suspension n'est pas levée.

Destruction d'un fichier.

74. La Commission peut ordonner la destruction d'un fichier de renseignements personnels constitué ou utilisé contrairement à la loi ou aux règlements.

Enregistrement des consultations.

75. Chaque consultation d'un fichier de renseignements personnels est enregistrée.

Contenu de l'enregistrement.

Cet enregistrement doit indiquer le nom de la personne concernée par les renseignements consultés, le nom et la fonction de la personne qui consulte ou, le cas échéant, qui a demandé la consultation et les fins de la consultation. Il doit être conservé par l'organisme public pendant au moins deux ans.

Liste des fichiers.

76. Un organisme public doit fournir à la Commission, entre le 1er et le 30 juin de chaque année, la liste de ses fichiers de renseignements personnels en donnant pour chacun, les indications suivantes:

1° la désignation du fichier, le type de renseignements qu'il contient, l'usage fait des renseignements, le mode de gestion du fichier et, le cas échéant, l'identification des programmes informatiques utilisés;

2° la provenance des renseignements versés au fichier;

3° les catégories de personnes concernées par les renseignements versés au fichier;

4° les mesures de sécurité appliquées au sein de l'organisme pour assurer le caractère confidentiel des renseignements et leur utilisation aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis;

5° les catégories de personnes qui ont accès au fichier dans l'exercice de leurs fonctions;

6° le titre et l'adresse de la personne responsable de la protection des renseignements personnels;

7° la procédure d'accès au fichier de la personne concernée;

8° toute autre indication prescrite par règlement.

Traitement manuel.

77. Les articles 63 à 76 ne s'appliquent pas au traitement manuel de renseignements nominatifs qui servent d'instrument de travail à une personne physique pour autant que ces renseignements ne soient pas communiqués et qu'il n'en soit pas fait usage au détriment de la personne concernée.

Enquête licite.

L'article 64 ne s'applique pas à une enquête licite faite par une personne chargée, en vertu de la loi, de prévenir, détecter et réprimer le crime.

SECTION IV

L'ACCÈS DE LA PERSONNE CONCERNÉE

§ 1. — *Le droit d'accès et de rectification*

Information de la personne concernée.

78. Toute personne a droit d'être informée de l'existence, dans un fichier de renseignements personnels, d'un renseignement nominatif la concernant.

Droit d'accès.

Elle a droit de recevoir communication de tout renseignement nominatif que possède un organisme public à son sujet.

Communication des consultations.

Elle a droit de recevoir communication, aux conditions déterminées par règlement, des enregistrements de toute consultation de renseignements nominatifs la concernant dans un fichier de renseignements personnels.

Consultation ou copie.

79. L'organisme public donne communication d'un renseignement nominatif à la personne qui a droit de le recevoir en lui permettant, à son choix, de consulter le document sur place ou d'en obtenir copie.

Renseignement codé.

Un renseignement nominatif codé ou informatisé doit être communiqué en langage clair.

Gratuité.

80. L'accès d'une personnne à un renseignement nominatif la concernant est gratuit.

Frais réels.

Des frais n'excédant pas le coût réel peuvent toutefois être exigés par l'organisme public pour la délivrance et la transmission de copies.

Règlement.

Le montant et les modalités de paiement de ces frais sont prescrits par un règlement, lequel prévoit aussi les cas où une personne peut être exemptée du paiement.

Rectification du fichier.

81. Toute personne qui reçoit confirmation de l'existence d'un renseignement nominatif la concernant dans un fichier peut, s'il est inexact, incomplet, équivoque, périmé, ou si sa collecte, sa communication ou sa conservation ne sont pas autorisées par la loi, exiger que le fichier soit rectifié.

Fardeau de la preuve.

82. En cas de contestation relativement à une demande de rectification, l'organisme public doit prouver que le fichier n'a pas à être rectifié, à moins que le renseignement en cause ne lui ait été communiqué par la personne concernée ou avec son accord.

Enregistrement de la demande.

83. Toute personne qui demande la rectification d'un fichier a droit d'exiger que cette demande soit enregistrée lorsque l'organisme public refuse en totalité ou en partie d'y accéder.

Copie de la rectification.

84. Un organisme public doit, lorsqu'il accède à une demande de rectification, délivrer sans frais à la personne qui l'a faite, copie de tout renseignement nominatif modifié ou ajouté.

Communication de la rectification.

85. Toute personne qui demande la rectification d'un fichier peut exiger que l'organisme public communique le renseignement nominatif modifié ou ajouté ou la mention de la rectification refusée à tout organisme à qui le renseignement a pu être communi-

qué ou dont il a pu provenir depuis deux ans, dans le cadre d'une entente conclue suivant cette loi.

§ 2. — *Les restrictions au droit d'accès*

Renseignement nominatif à caractère médical.

86. Lorsque l'exercice du droit d'accès porte sur un renseignement nominatif à caractère médical, l'organisme public peut le communiquer à la personne concernée par l'intermédiaire d'un médecin que cette dernière désigne à cette fin.

Refus autorisé.

87. Un organisme public peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement nominatif à la personne concernée, dans la mesure où la communication de cette information révélerait un renseignement dont la communication doit ou peut être refusée en vertu de la section II du chapitre II.

Refus obligatoire.

88. Un organisme public doit refuser de donner communication à la personne concernée de tout renseignement dont la divulgation révélerait vraisemblablement un renseignement nominatif concernant une autre personne physique, à moins que cette dernière n'y consente par écrit.

Consentement non requis.

Ce consentement n'est pas requis dans le cas prévu par le paragraphe 3° de l'article 59.

Refus.

89. Un organisme public peut refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant s'il a été versé dans un fichier confidentiel.

Fichier confidentiel.

90. Un fichier confidentiel est un fichier constitué principalement de renseignements nominatifs destinés à être utilisés par une personne chargée en vertu de la loi de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois et qui est classé comme confidentiel par décret du gouvernement.

Décret de classement.

91. Avant d'adopter un décret de classement d'un fichier confidentiel, le gouvernement prend l'avis de la Commission.

Dépôt à l'Assemblée nationale.

Le décret doit être déposé à l'Assemblée nationale du Québec avec l'avis de la Commission dans les délais et selon les modalités applicables au dépôt prévu par le deuxième alinéa de l'article 67.

§ 3. — *La procédure d'accès*

Demande écrite.

92. Une demande de communication ou de rectification n'est recevable que si elle est faite par écrit par une personne physique justifiant de son identité à titre de personne concernée, à titre de représentant légal de cette dernière ou de ses héritiers ou successeurs.

Responsable.

Elle est adressée au responsable de la protection des dossiers personnels au sein de l'organisme public en cause.

Recevabilité.

93. Lorsqu'une demande de communication porte sur un renseignement nominatif qui n'est pas versé dans un fichier de renseignements personnels, la demande doit, pour être recevable, contenir des indications suffisamment précises pour permettre au responsable de le repérer par les moyens usuels de repérage de la documentation.

Assistance.

94. Le responsable doit prêter assistance, pour la formulation d'une demande, à toute personne physique qui le requiert.

Avis de réception.

95. Le responsable doit donner au requérant un avis de la date de la réception de sa demande.

Avis écrit.

Cet avis est écrit. Il doit indiquer les délais applicables pour donner suite à la demande et l'effet que cette loi attache au défaut, par le responsable, de les respecter; il doit en outre informer le requérant des recours prévus par le chapitre IV.

Délai.

96. Le responsable doit donner suite à une demande de communication ou de rectification dans les vingt jours de sa réception et en informer le requérant par écrit.

Prorogation du délai.

Toutefois, si le traitement de la demande dans le délai prévu au premier alinéa ne lui paraît pas possible, le responsable peut proroger ce délai d'une période n'excédant pas dix jours.

Règlement.

Le délai pour donner suite à une demande de communication d'enregistrements de consultations d'un fichier est fixé par règlement.

Demandes abusives.

97. La Commission peut autoriser le responsable à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique et qui sont faites à des fins non conformes à l'objet de cette loi.

Refus motivé.

98. Le responsable doit motiver tout refus d'accéder à une demande et indiquer la disposition de la loi sur laquelle ce refus s'appuie.

Décision écrite.

99. La décision est transmise par écrit au requérant. Elle doit être accompagnée d'un avis l'informant des recours prévus par le chapitre IV et indiquant notamment les délais pendant lesquels ils peuvent être exercés.

Défaut de répondre.

100. À défaut de répondre à une demande avant l'expiration des délais applicables, la personne responsable est réputée avoir refusé d'y accéder.

CHAPITRE IV

COMMISSION DE L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS

SECTION I

CONSTITUTION ET ORGANISATION

Institution.

101. Est instituée la «Commission de l'accès aux documents des organismes publics».

Composition.

102. La Commission se compose de trois membres dont un président.

Nomination.

Les membres sont nommés, sur proposition du premier ministre, par une résolution de l'Assemblée nationale du Québec approuvée par au moins les deux tiers de ses membres.

Rémunération.

L'Assemblée nationale du Québec détermine de la même manière la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail des membres de la Commission.

Mandat.

103. La durée du mandat des membres de la Commission est de cinq ans.

Continuation de fonctions.

Ils demeurent en fonction malgré l'expiration de leur mandat, jusqu'à ce qu'ils aient été nommés de nouveau ou remplacés.

Serment ou affirmation solennelle.

104. Avant de commencer à exercer leurs fonctions, les membres de la Commission doivent faire devant le président de l'Assemblée nationale du Québec, les serments ou affirmations solennelles prévus par l'annexe B.

Démission.

105. Un membre de la Commission peut en tout temps démissionner en donnant un avis écrit à cet effet au président ou au secrétaire de l'Assemblée nationale du Québec.

Destitution

Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée nationale du Québec approuvée par au moins les deux tiers de ses membres.

Incapacité du président.

106. En cas d'incapacité temporaire du président de la Commission, le président de l'Assemblée nationale peut, pour la période pendant laquelle dure cette incapacité, désigner l'un des deux autres membres de la Commission comme président.

Vacance.

107. Le président de l'Assemblée nationale du Québec peut nommer une personne pour combler une vacance qui survient au sein de la Commission à un moment où la procédure prévue par l'article 102 ne peut être complétée en raison de l'ajournement des travaux de l'Assemblée nationale du Québec ou de la prorogation de la session ou de la dissolution de la Législature; il peut également déterminer les conditions de travail de cette personne.

Cessation d'effet.

Cette nomination cesse toutefois d'avoir effet à l'expiration d'un délai de trente jours de la reprise des travaux de l'Assemblée nationale du Québec, à moins qu'elle ne soit ratifiée de la manière prévue par le second alinéa de l'article 102.

Président.

108. Le président de la Commission est responsable de l'administration de la Commission et en dirige le personnel.

Personnel.

109. La Commission peut nommer le personnel requis pour l'exercice de ses fonctions suivant les effectifs qu'elle détermine.

Loi sur la fonction publique.

Le personnel de la Commission est nommé et rémunéré conformément à la Loi sur la fonction publique.

Serment ou affirmation solennelle.

110. Avant de commencer à exercer leurs fonctions, les membres du personnel de la Commission doivent faire devant le président de la Commission les serments ou affirmations solennelles prévus par l'annexe B.

Intérêt.

111. Aucun membre de la Commission ne peut, sous peine de déchéance de sa charge, avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise mettant en conflit son intérêt personnel et celui de la Commission.

Succession ou donation.

Toutefois, cette déchéance n'a pas lieu si cet intérêt lui échoit par succession ou par donation, pourvu qu'il y renonce ou en dispose avec toute la diligence possible.

Immunité.

112. Un membre de la Commission ou de son personnel ne peut être poursuivi en justice en raison d'un acte officiel accompli de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

Recours prohibés.

113. Aucun des recours extraordinaires prévus par les articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre la Commission ou un de ses membres agissant en sa qualité officielle.

Annulation.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler un bref, une ordonnance ou une injonction délivré ou accordé à l'encontre de cette loi relativement à un document.

Documents authentiques.

114. Les documents émanant de la Commission et leurs copies sont authentiques s'ils sont signés par un membre de la Commission.

SECTION II

FONCTIONS ET POUVOIRS

Révision.

115. La Commission a pour fonction d'entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de cette loi relativement à un document.

Autres fonctions.

116. La Commission a également pour fonctions:

1° d'informer le public sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels et, à ces fins, tenir des séances d'information et faire la publicité nécessaire sur l'application de la loi;

2° de faire des recommandations aux organismes publics en vue de favoriser l'exercice du droit d'accès aux documents et la protection des renseignements personnels et leur proposer des normes techniques sur la consevation, le classement, le repérage et le mode de consultation des documents;

3° de délivrer des certificats de conformité pour la constitution de fichiers de renseignements personnels et leur utilisation;

4° de donner son avis aux organismes publics qui le requièrent sur toute matière relative à l'application de cette loi;

5° de surveiller l'application de cette loi, de faire enquête sur son fonctionnement et son observation;

6° de donner son avis au ministre responsable de l'application de cette loi sur les projets de règlement que ce dernier est tenu de lui soumettre, sur les projets d'entente de transferts de renseignements et sur les projets de décrets de classement de fichiers confidentiels;

7° de faire des études et recevoir les suggestions du public sur toute matière de sa compétence;

8° d'approuver les ententes conclues entre organismes publics relativement à la gestion des documents et la publication de répertoires.

Étude recherché, statistique.

117. La Commission peut, sur demande écrite, accorder à une personne l'autorisation de recevoir à des fins d'étude, de recherche ou de statistique, communication de renseignements norminatifs contenus dans un fichier de renseignements personnels, sans le consentement des personnes concernées, s'il est établi à sa satisfaction que:

1° l'usage projeté n'est pas frivole et que les fins recherchées ne peuvent pas être atteintes à moins que les renseignements ne soient communiqués sous une forme nominative;

2° les renseignements nominatifs seront utilisés d'une manière qui en assure la confidentialité.

Modalités.

Cette autorisation est accordée pour la période et aux conditions que fixe la Commission. Elle peut être révoquée avant l'expiration de la période pour laquelle elle a été accordée si la Commission a raison de croire que la personne autorisée ne respecte pas le caractère confidentiel des renseignements qui lui ont été communiqués.

Enquête.

118. La Commission peut, de sa propre initiative ou sur plainte d'une personne intéressée, faire enquête sur un fichier confidentiel pour déterminer si les renseignements nominatifs qui s'y trouvent y ont été versés conformément aux dispositions du décret de classement ou si leur utilisation est faite conformément à la loi et aux règlements.

Secret.

L'enquête est secrète. Seul un membre de la Commission ou un membre de son personnel de direction désigné par écrit à cette fin par la Commission peut prendre connaissance des renseignements nominatifs versés au fichier.

Décision de la Commission.

119. La Commission peut, après avoir fourni à l'organisme public dont relève le fichier l'occasion de présenter des observations écrites:

1° ordonner de retrancher un renseignement nominatif du fichier ou de cesser d'utiliser le fichier contrairement à la loi ou aux règlements;

2° recommander au gouvernement de modifier ou d'abroger le décret de classement.

Pouvoirs d'enquête.

120. La Commission, ses membres et toute personne qu'elle charge de faire une enquête pour l'application des articles 116 à 118 sont investis, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., c. C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

Obligation de fournir une information.

121. Un organisme public doit, sur demande de la Commission, lui fournir toute information qu'elle requiert relativement à l'application de cette loi et de ses règlements.

Régie interne.

122. La Commission peut, par règlement, adopter des règles de preuve et de procédure et pourvoir à sa régie interne.

Publication préalable.

La Commission publie à la Gazette Officielle du Québec le texte d'un projet de règlement sur la procédure et la preuve, avec l'avis qu'à l'expiration d'au moins quarante-cinq jours suivant la publication il sera soumis à l'approbation du gouvernement. L'article 141 s'applique à ce projet de règlement.

Répertoire des fichiers.

123. La Commission doit, au moins à tous les deux ans, éditer et diffuser dans toutes les régions du Québec, un répertoire de tous les fichiers de renseignements personnels détenus par les organismes publics en indiquant pour chacun:

1° le numéro de son certificat de conformité et le nom de l'organisme public de qui il relève;

2° le titre et l'adresse de la personne responsable de la protection des renseignements personnels au sein de l'organisme public;

3° les types de renseignements nominatifs qu'il contient;

4° les catégories de personnes sur qui portent les renseignements nominatifs qu'il contient;

5° les fins auxquelles les renseignements qu'il contient ont été recueillis, l'usage qui en est fait et, le cas échéant, les communications courantes qui en sont faites à d'autres organismes publics;

6° les normes applicables à la conservation des renseignements qui y sont contenus;

7° s'il y a lieu, le numéro du décret de classement comme fichier confidentiel.

Rapport annuel.

124. La Commission doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, remettre au président de l'Assemblée nationale du Québec un rapport de ses activités pour l'année précédente. Ce rapport est déposé devant l'Assemblée nationale du Québec si elle est en session ou, si elle ne siège pas, dans les trente jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise des travaux.

Observation de la loi.

Ce rapport doit porter notamment sur l'observation de cette loi et de ses règlements.

SECTION III

RÉVISION

Refus.

125. Une personne dont la demande a été refusée en totalité ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission de réviser cette décision.

Modalités d'accès.

Une personne qui a fait une demande en vertu de cette loi peut demander à la Commission de réviser toute décision du responsable sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou sur les frais exigibles.

Délai.

Ces demandes doivent être faites dans les trente jours de la transmission de la décision ou de l'expiration du délai accordé par cette loi au responsable pour répondre à une demande. La Commission peut toutefois, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.

Demande par un tiers.

126. Un tiers ayant présenté des observations conformément à l'article 52 peut, dans les quinze jours suivant la transmission de l'avis l'informant de la décision de donner accès en totalité ou en partie au document, demander à la Commission de réviser cette décision.

Suspension de la décision.

Cette demande suspend l'exécution de la décision du responsable, jusqu'à ce que la décision de la Commission sur la demande soit exécutoire.

Contenu de la demande.

127. La demande de révision doit être faite par écrit; elle doit exposer brièvement les raisons pour lesquelles la décision devrait être révisée.

Avis.

Avis en est donné à l'organisme public par la Commission.

Assistance.

128. Les membres du personnel de la Commission doivent prêter assistance pour la rédaction d'une demande de révision à toute personne intéressée qui le requiert.

Audition

129. Un membre de la Commission peut connaître seul, pour la Commission, d'une demande de révision.

Observations.

130. Lorsqu'elle est saisie d'une demande de révision, la Commission doit donner aux parties l'occasion de présenter leurs observations.

Pouvoirs.

131. La Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction; elle peut rendre toute ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit.

Ordre à un organisme.

Elle peut notamment ordonner à un organisme public de donner communication d'un document ou d'une partie de document, de s'abstenir de le faire, de rectifier, compléter, clarifier, mettre à jour ou effacer tout renseignement nominatif ou de cesser un usage ou une communication de renseignements nominatifs.

Conditions.

132. La Commission peut, en décidant d'une demande de révision, assujettir l'exercice d'un droit conféré par cette loi aux conditions qu'elle juge appropriées.

Transmission.

133. La décision de la Commission est transmise aux parties par courrier recommandé ou certifié ou par tout autre moyen permettant la preuve de la date de la transmission.

Délai d'exécution.

134. Une décision de la Commission ayant pour effet d'ordonner à un organisme public de faire quelque chose est exécutoire à l'expiration de quinze jours de la date de sa transmission aux parties, à moins qu'un appel n'ait été interjeté en vertu de l'article 136.

Exécution immédiate.

Une décision ordonnant à un organisme public de s'abstenir de faire quelque chose est exécutoire dès qu'elle est transmise à l'organisme public.

Décision finale.

135. Une décision de la Commission sur une question de fait de sa compétence est finale et sans appel.

SECTION IV

APPEL

Appel.

136. Il y a appel à la Cour d'appel de toute décision finale de la Commission sur une question de compétence ou de droit.

Permission. Cet appel est interjeté avec la permission d'un juge de la Cour d'appel lorsque, suivant l'opinion de ce juge, la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour d'appel.

Délai d'appel. La requête doit être présentée dans les trente jours de la décision, après avis aux parties et à la Commission. Les frais de cette demande sont à la discrétion du juge.

Procédure et délais. **137.** L'appel est formé selon la procédure et dans les délais prévus au Code de procédure civile pour les appels autorisés sur permission de la Cour d'appel.

CHAPITRE V

RÉGLEMENTATION

Règlements. **138.** Le gouvernement peut, après avoir pris l'avis de la Commission, adopter des règlements pour:

1° prescrire les frais exigibles pour la reproduction, la transcription et la transmission des documents;

2° prescrire les cas où les décrets ne sont pas publiés à la Gazette officielle du Québec;

3° prescrire les modalités selon lesquelles la collecte de renseignements nominatifs doit être faite;

4° prescrire les normes de sécurité propres à assurer la confidentialité des renseignements versés dans un fichier de renseignements personnels et établir à cette fin des catégories de fichiers;

5° fixer les délais de conservation des catégories de renseignements qu'il détermine et les conditions auxquelles un organisme public peut en disposer par destruction ou archivage;

6° prescrire les indications que les organismes publics doivent donner à la Commission relativement à leurs fichiers de renseignements personnels;

7° déterminer la périodicité et les modalités selon lesquelles une personne peut demander de recevoir communication des enregistrements des consultations de renseignements nominatifs la concernant ainsi que le délai imparti à l'organisme public pour donner suite à une telle demande.

Adoption et entrée en vigueur.

Ces règlements sont adoptés et entrent en vigueur conformément aux articles 139 à 141.

Publication préalable.

139. Le ministre responsable de l'application de cette loi publie à la Gazette officielle du Québec le texte d'un projet de règlement avec avis qu'à l'expiration d'au moins quarante-cinq jours suivant cette publication il sera soumis à l'approbation du gouvernement.

Avis de la Commission.

140. Le ministre responsable est tenu de soumettre le projet de règlement ainsi publié à l'examen de la Commission pour avis avant de le soumettre à l'approbation du gouvernement.

Entrée en vigueur.

141. Le règlement entre en vigueur le jour où le gouvernement publie à la Gazette Officielle du Québec le décret d'approbation du texte déjà publié ou à une date ultérieure que le décret indique. Si le gouvernement a modifié le projet, le texte de ces modifications ou le texte définitif du règlement accompagne le décret.

CHAPITRE VI

SANCTIONS

SECTION I

INFRACTIONS

Refus ou entrave.

142. Quiconque refuse ou entrave sciemment l'accès à un document ou à un renseignement auquel l'accès ne peut être refusé en vertu de la loi commet une infraction et est passible, en outre du paiement des frais, d'une amende d'au moins 200 $ et d'au plus 1 000 $ et, pour toute récidive dans les deux ans, d'une amende d'au moins 500 $ et d'au plus 2 500 $.

Communication prohibée.

143. Quiconque, sciemment, donne accès à un document ou à un renseignement dont cette loi ne permet pas la communication ou auquel un organisme public, conformément à la loi, refuse de donner accès, commet une infraction et est passible, en outre du paiement des frais, d'une amende d'au moins 200 $ et d'au plus 1 000 $ et pour toute récidive dans les deux ans, d'une amende d'au moins 500 $ et d'au plus 2 500 $.

Entravé à enquête ou instruction.

144. Quiconque entrave le déroulement d'une enquête ou l'instruction d'une demande par la Commission en omettant sciemment de lui communiquer les renseignements qu'elle requiert, en lui communiquant sciemment des renseignements faux ou inexacts ou autrement, commet une infraction et est passible, en outre du paiement des frais, de l'amende prévue par l'article 143 ou, dans le cas d'omission de communiquer des renseignements, d'une amende de 50 $ par jour ou partie de jour que dure l'infraction.

Poursuivant.

145. Une poursuite intentée en vertu de cette section est intentée par la Commission ou par une personne qu'elle autorise généralement ou spécialement à cette fin.

Poursuite sommaire.

La Loi sur les poursuites sommaires (L.R.Q., c. P-15) s'applique à cette poursuite.

SECTION II

RECOURS CIVIL

Demande de nullité.

146. Une personne physique peut, si elle souffre préjudice de la décision d'un organisme public qui la concerne et qu'aucun autre recours ne lui est ouvert, demander à la Cour supérieure de prononcer la nullité de la décision de l'organisme si celle-ci est fondée sur un renseignement nominatif inexact ou recueilli, conservé ou communiqué contrairement à la loi ou aux règlements.

Décision du tribunal.

Le tribunal prononce la nullité de la décision s'il est établi que l'inexactitude du renseignement ou l'incompatibilité avec la loi ou le règlement ne résulte pas du fait de la personne concernée. L'organisme public peut toutefois faire rejeter la demande s'il établit que sa décision eut été maintenue même si une rectification avait été faite en temps utile.

Atteinte illicite.

147. Toute atteinte illicite à un droit reconnu par le chapitre III confère à la personne concernée le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

Réparation du préjudice.

L'organisme public de qui relève le document en cause est tenu de réparer le préjudice à moins qu'il n'établisse que l'atteinte illicite résulte d'un cas forfuit ou d'un cas de force majeure.

Dommages exemplaires.

Lorsque l'atteinte illicite est intentionnelle, le tribunal accorde au demandeur, en outre des dommages pour réparer le préjudice, des dommages exemplaires d'au moins deux cents dollars.

CHAPITRE VII

DISPOSITIONS GÉNÉRALES, TRANSITOIRES ET FINALES

Interprétation.

148. Cette loi doit être interprétée de manière à ne pas restreindre l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi.

Prépondérance.

149. Les dispositions de cette loi prévalent sur toute disposition d'une loi postérieure qui leur serait contraire, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré cette loi.

Entente entre organismes.

150. Les obligations qu'impose cette loi à un organisme public relativement à la gestion des documents et à la publication d'un répertoire peuvent être assumées par un autre organisme public dans le cadre d'une entente approuvée par la Commission.

Protecteur du citoyen et Commission des droits de la personne.

151. Le Protecteur du citoyen ou la Commission des droits de la personne doivent, sur réception d'une plainte relativement à une matière qui relève de la compétence de la Commission, transmettre le dossier à cette dernière, laquelle est saisie de plein droit.

Sommes requises.

152. Les sommes requises pour l'application de cette loi sont prise à même le fonds consolidé du revenu.

Ministre responsable.

153. Le ministre responsable de l'application de cette loi est le Premier ministre.

Délai.

154. Un organisme public peut, dans les deux ans de l'entrée en vigueur de cette loi, refuser de donner accès à un document daté de plus de deux ans lors de cette entrée en vigueur.

Certificat de conformité.

155. Malgré les dispositions du chapitre III, un organisme public qui, au moment de l'entrée en vigueur de cette loi, détient des renseignements nominatifs doit, dans les douze mois qui suivent, constituer un fichier de renseignements personnels et demander à la Commission un certificat de conformité.

Certificat provisoire.

La Commission peut, aux conditions qu'elle détermine, délivrer un certificat provisoire d'au plus un an pour un fichier qui, en raison de son ampleur, n'a pu être constitué conformément aux exigences de cette loi.

Recommandations.

156. La Commission doit, avant le (insérer ici la date antérieure de 6 mois à celle mentionnée à l'article 62) étudier les dispositions des lois visées dans les articles 46 et 62 et, après avoir entendu les représentations des personnes intéressées, faire au ministre responsable de l'application de cette loi des recommandations sur l'opportunité d'en maintenir l'application ou de les modifier.

L.R.Q., c. L-1, a. 107.1, aj.

157. La Loi sur la législature (L.R.Q., c. L-1) est modifiée par l'addition, après l'article 107, du suivant:

Accès aux documents.

«107.1 Les documents déposés à la bibliothèque de la Législature en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels sont conservés, classés et répertoriés de manière à en favoriser l'accès par toute personne intéressée.»

L.R.Q., c. L-1, a. 109, mod.

158. L'article 109 de cette loi est modifié par l'addition, à la fin, de l'alinéa suivant:

Règlements.

«Il peut, de la même manière, faire des règlements sur la conservation et la consultation des documents visés dans l'article 107.1.»

L.R.Q., c. F-3.1, a. 106, abr.

159. Le deuxième alinéa de l'article 106 de la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., c. F-3.1) est abrogé.

L.R.Q., c. F-3.1, a. 107, mod.

160. L'article 107 de cette loi est modifié par le remplacement du premier alinéa par le suivant:

Personnes autorisées à recevoir serment ou affirmations.

«Le serment ou affirmation sollennelle visé dans l'article 106 est prêté ou fait devant une personne autorisée à le recevoir en vertu d'un règlement adopté à cette fin par le gouvernement et qui est publié à la Gazette officielle du Québec.»

L.R.Q., c. F-3.1, a. 108, rempl.

161. L'article 108 de cette loi est remplacé par le suivant:

Destitution.

«108. Un membre du personnel de la fonction publique qui a prêté le serment ou fait l'affirmation solennelle visée dans l'article 106 et qui y contrevient doit être immédiatement destitué en la manière prévue par la présente loi.

Il en est de même du membre du personnel de la fonction publique qui, en vertu d'une loi, a prêté un serment ou fait une affirmation solennelle à l'effet de ne pas révéler, sans y être dûment autorisé, ce dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qui y contrevient.»

L.R.Q., c. F-3.1.

162. L'annexe B de cette loi est abrogée.

163. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction à l'exception des articles 9 à 100 et 115 à 162, lesquels entreront en vigueur en tout ou en partie à toute date ultérieure qui pourra être fixée au plus tard le 1er juin 1982 par toute proclamation du gouvernement.

ANNEXE A

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES SUR LA CONFIDENTIALITÉ DES RENSEIGNEMENTS NOMINATIFS

Titre	Chapitre	Articles
Loi sur les accidents du travail	(L.R.Q., c. A-3)	55, 94
Loi sur l'adoption	(L.R.Q. c. A-7)	31
Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité	(L.R.Q., c. A-8)	9
Loi sur l'aide au développement industriel	(L.R.Q., c. A-13)	40, 41, 51
Loi sur l'aide sociale	(L.R.Q., c. A-16)	38
Loi sur les allocations familiales	(L.R.Q., c. A-17)	21
Loi sur l'assurance-automobile	(L.R.Q., c. A-25)	70, 72
Loi sur l'assurance-hospitalisation	(L.R.Q., c. A-28)	12
Loi sur l'assurance-maladie	(L.R.Q., c. A-29)	41, 47, 54, 63, 64
Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles	(L.R.Q., c. A-31)	28, 29, 32
Loi sur les assurances	(L.R.Q., c. A-32)	16, 356
Loi sur le barreau	(L.R.Q., c. B-1)	105, 131
Loi sur le bureau de la statistique	(L.R.Q., c. B-8)	16, 17, 18, 19, 20
Charte des droits et libertés personne	(L.R.Q., c. C-12)	9
Loi sur la chiropratique	(L.R.Q., c. C-16)	11
Loi sur le cinéma	(L.R.Q., c. C-18)	9, 10, 16, 19
Loi sur les cités et villes	(L.R.Q., c. C-19)	190, 241, 245, 246
Loi sur la protection de la jeunesse	(L.R.Q., c. 20)	96, 97, 98
Code de la route	(L.R.Q., c. C-24)	18
Code de procédure civile	(L.R.Q., c. C-25)	307, 308
Code des professions	(L.R.Q., c. C-26)	25, 87, 14
Code du travail	(L.R.Q., c. C-27)	36, 37

Titre	Chapitre	Articles
Loi sur les compagnies de télégraphe et de téléphone	(L.R.Q., c. C-33)	17, 23, 24
Loi sur les dentistes	(L.R.Q., c. D-3)	37
Loi concernant les droits sur les mines	(L.R.Q., c. D-15)	84
Loi électorale	(L.R.Q., c. E-3)	232, 360
Loi sur les établissements industriels et commerciaux	(L.R.Q., c. E-15)	22
Loi sur l'évaluation foncière	(L.R.Q., c. E-16)	6
Loi sur l'instruction publique	(L.R.Q., c. I-14)	125
Loi sur les médecins vétérinaires	(L.R.Q., c. M-8)	31
Loi médicale	(L.R.Q., c. M-9)	42
Loi sur les mines	(L.R.Q., c. M-13)	284
Loi sur le ministère du revenu	(L.R.Q., c. M-31)	46, 50, 53, 69, 70, 71
Loi sur le ministère du travail et de la main-d'oeuvre	(L.R.Q., c. M-33)	11, 13
Loi sur la mise en marché des produits agricoles	(L.R.Q., c. M-35)	98
Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières	(L.R.Q., c. M-39)	22
Loi de police	(L.R.Q., c. P-13)	30
Produits agricoles et aliments	(L.R.Q., c. P-29)	35
Loi sur la protection de la jeunesse	(L.R.Q., c. P-34)	21, 24, 26
Loi sur la protection de la santé publique	(L.R.Q., c. P-35)	5, 6, 7, 67, 69 (q)
Loi sur la protection du consommateur	(L.R.Q., c. P-40)	46
Loi sur la protection du malade mental	(L.R.Q., c. P-41)	9
Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs de construction	(L.R.Q., c. Q-1)	41, 65
Loi sur le régime de rentes du Québec	(L.R.Q., c. R-9)	207, 208, 209, 211, 212, 213, 214

Titre	Chapitre	Articles
Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics	(L.R.Q., c. R-10)	32
Loi sur les services de santé et les services sociaux	(L.R.Q., c. S-5)	7, 114
Loi sur les valeurs mobilières	(L.R.Q., c. V-1)	169

ANNEXE B

SERMENT OU AFFIRMATION D'ALLÉGEANCE ET D'OFFICE

Je, A.B., jure ou affirme solennellement que je serai loyal et porterai vraie allégeance à l'autorité constituée et que je remplirai les devoirs de ma charge avec honnêteté et justice et que je ne recevrai aucune somme d'argent ou considération quelconque pour ce que j'ai fait ou pourrai faire, dans l'exécution des devoirs de ma charge, dans le but de favoriser l'achat ou l'échange de quoi que ce soit par ou avec un organisme public, à part de mon traitement, ou de ce qui me sera alloué en vertu de la loi ou d'un décret du gouvernement. (Dans le cas d'une prestation de serment, ajouter: «Ainsi Dieu me soit en aide.»).

SERMENT OU AFFIRMATION DE DISCRÉTION

Je, A.B., jure ou affirme solennellement de plus que je ne révélerai et ne ferai connaître aucun renseignement confidentiel dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de ma charge.

Annexes

Annexe I

Décrets

1. Décret numéro 2807-80 du 3 septembre 1980 concernant une commission d'étude sur l'accessibilité à l'information gouvernementale et sur les renseignements personnels que le gouvernement détient sur les citoyens.

ATTENDU QU'il est opportun de créer une commission d'étude sur l'accessibilité à l'information gouvernementale et sur les renseignements personnels détenus par le gouvernement sur les citoyens et de définir son mandat;

ATTENDU QUE le gouvernement possède une abondante documentation sur le sujet, ce qui rend d'autres recherches théoriques ultérieures inappropriées dans les circonstances;

ATTENDU QUE le gouvernement souhaite agir dans les meilleurs délais;

ATTENDU QUE le gouvernement désire que les grandes orientations de son action dans ce domaine soient établies de la façon la plus objective possible;

ATTENDU QUE la commission devra formuler des recommandations précises sur le sujet;

IL EST ORDONNÉ, sur la recommandation du Premier ministre:

QU'une commission d'étude soit constituée avec pour mandat de définir et recommander au gouvernement les principes, les exemptions et leurs justifications, les modalités d'application et d'administration d'une éventuelle loi d'accessibilité à l'information gouvernementale, y incluant les renseignements personnels que détient le gouvernement sur les citoyens;

QUE la commission soit composée des personnes suivantes:

Gaston Beauséjour

Jules Brière

André Larocque

Jean Paré

Marcel Pépin

Caroline Pesticeu

Pierre Vadeboncoeur

QUE monsieur Jean Paré soit le président de cette commission d'étude;

QUE la commission, dans l'exécution de son mandat, puisse recourir à des personnes ressources de la Fonction publique;

QUE le ministre des Communications, avec l'assistance et la collaboration du ministre de la Justice, soit responsable de l'exécution du mandat de la commission;

QUE monsieur Jocelyn Lavoie agisse à titre de secrétaire de cette commission d'étude;

QUE le ministère des Communications soit chargé d'assurer les services de secrétariat de la commission;

QUE l'échéancier des travaux de la commission soit le suivant:

— début des travaux — septembre 1980

— présentation des recommandations finales — mars 1981

le Greffier du Conseil exécutif

Louis Bernard

2. Décret numéro 896-81 du 11 mars 1981 concernant la prolongation du mandat de la Commission d'étude sur l'accessibilité à l'information gouvernementale et sur les renseignements personnels que le gouvernement détient sur les citoyens.

ATTENDU QUE le décret numéro 2807-80 du 3 septembre 1980 créant cette commission d'étude prévoyait qu'elle présente ses recommandations finales en mars 1981;

ATTENDU QUE son mandat est de définir les principes, les exemptions et leurs justifications, les modalités d'application et d'administration d'une éventuelle loi d'accessibilité à l'information gouvernementale, y incluant les renseignements personnels que le gouvernement détient sur les citoyens;

ATTENDU QUE cette commission, après analyse de son mandat à la lumière du discours inaugural, a conclu qu'elle ne pouvait le remplir adéquatement sans joindre à ses recommandations des propositions législatives précises et articulées;

ATTENDU QUE cette commission a jugé nécessaire de consacrer une partie de ses jours de séance à des rencontres privées avec des sous-ministres, des dirigeants d'organisme et des personnes-ressources;

ATTENDU QUE plusieurs ministères, organismes publics et groupes de pression de qui elle a sollicité des mémoires n'ont pu les produire avant février 1981 et que certains ne lui parviendront qu'en mars 1981;

ATTENDU QUE cette commission a déjà reçu au-delà de cent vingt-cinq (125) mémoires et qu'elle désire les analyser soigneusement, à défaut de disposer du temps nécessaire à la tenue d'audiences publiques;

ATTENDU QUE la documentation déjà existante remise à cette commission s'est révélée d'un volume et d'une densité imprévus;

ATTENDU QUE cette commission a constaté qu'un certain nombre de recherches pertinentes à l'objet de son mandat n'avaient pas été effectuées au Québec, qu'elle a jugé opportun de les commander à ses agents de recherche et qu'elle désire les analyser avec soin;

ATTENDU QUE malgré les autres obligations professionnelles de la majorité de ses membres, les travaux de cette commission sont très avancés mais qu'ils ne pourront pas être complétés dans le délai imparti;

ATTENDU QUE cette commission a obtenu des crédits de l'ordre de 250 000 $ en vertu du décret numéro 3440-80 du 29 octobre 1980.

ATTENDU QU'une somme d'environ 100 000 $ ne sera pas déboursée en date du 31 mars 1981;

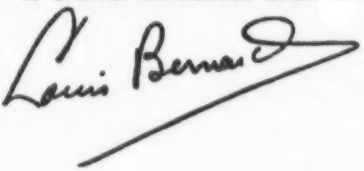
IL EST ORDONNÉ, sur la recommandation du Premier ministre:

QUE le mandat de cette commission soit prolongé jusqu'au 15 mai 1981;

QU'une somme de 100 000 $ représentant le solde du budget initial de cette commission soit mise à sa disposition pour l'exercice financier 1981-1982;

QUE les dépenses nécessaires à l'exécution du mandat de cette commission soient payées à même le budget du Conseil exécutif.

le Greffier du Conseil exécutif

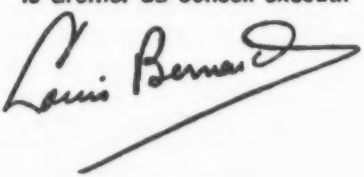


3. Décret numéro 1247-81 du 13 mai 1981 concernant la prolongation du mandat de la Commission d'étude sur l'accessibilité à l'information gouvernementale et sur les renseignements personnels que le gouvernement détient sur les citoyens.

IL EST ORDONNÉ, sur la proposition du Premier ministre:

QUE le décret numéro 896-81 du 11 mars 1981 soit modifié en remplaçant dans la deuxième ligne du dispositif le chiffre «15» par le chiffre «31».

le Greffier du Conseil exécutif



Annexe II

Mémoires et rencontres

1. Organismes et individus qui ont fait parvenir un mémoire à la Commission.

Association québécoise des archivistes médicales
Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec
Association des commissions scolaires protestantes du Québec
Association des directeurs de département de santé communautaire
Association des économistes québécois
Association des éditeurs de la presse hebdomadaire régionale francophone
Association féminine d'éducation et d'action sociale
Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation

Barreau du Québec
Bibliothèque de la Législature
Brière, Jean-Marie (Monsieur)
Bureau de la protection civile du Québec
Bureau de surveillance du cinéma
Bureau du vérificateur général

Caisse de dépôt et de placement du Québec
Centre d'études du tourisme
Cercle de presse de la région sud
Chambre de commerce de la province de Québec
Comité de gestion des documents
Comité de la santé mentale du Québec
Comité de la protection de la jeunesse
Commission des biens culturels
Commission des droits de la personne
Commission de la fonction publique
Commission de police du Québec
Commission de protection du territoire agricole du Québec
Commission des bibliothèques publiques du Québec
Commission des services juridiques
Commission de surveillance de la langue française
Commission des transports du Québec
Commission municipale du Québec

Confédération des syndicats nationaux (mémoire conjoint avec l'Institut canadien d'éducation des adultes, la Ligue des droits et libertés, la Corporation des enseignants du Québec et le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec)
Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec
Congrès juif canadien
Conseil consultatif de l'environnement
Conseil consultatif de l'immigration du Québec
Conseil consultatif de pharmacologie
Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre
Conseil de la culture de l'est du Québec
Conseil de la culture de l'Estrie
Conseil de la coopération du Québec
Conseil de la faune
Conseil de la langue française
Conseil de la recherche en santé du Québec
Conseil de planification et de développement du Québec
Conseil de presse du Québec
Conseil des affaires sociales et de la famille
Conseil des directeurs de communications
Conseil des universités
Conseil du statut de la femme
Conseil du trésor
Conseil exécutif: S.A.G.M.A.I. (Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit)
Conseil exécutif: secrétariat général
Conseil exécutif: secrétariat général au développement culturel
Conseil interprofessionnel
Conseil métropolitain du Haut-Saguenay
Conseil québécois de la recherche sociale
Conseil populaire des communications de l'est du Québec inc.
Corporation des bibliothécaires professionnels du Québec
Corporation professionnelle des comptables généraux licenciés du Québec
Corporation professionnelle des conseillers d'orientation du Québec
Corporation professionnelle des médecins du Québec
Corporation professionnelle des psychologues du Québec

Directeur général des élections du Québec
Direction de la radio-télédiffusion des débats

Ducros, Meilleur, Roy & Associés ltée
Duval, André (Monsieur)

Faguy, Léandre (Monsieur)
Fédération de l'informatique du Québec
Fédération de l'UPA de Nicolet
Fédération des CLSC du Québec
Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec
Fédération des unions de familles inc.
Fédération professionnelle des journalistes du Québec
Fédération québécoise des directeurs d'école

Institut de police

Lafontaine, Gauthier, Shattner inc.
Lessard, Gabriel (Monsieur)
Les infirmières et infirmiers unis inc.

Métallurgistes-unis d'Amérique
Meunier, Jacques (Monsieur)
Ministère de l'Agriculture
Ministère de l'Éducation
Ministère de l'Énergie et des Ressources
Ministère de l'Environnement
Ministère de l'Immigration
Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme
Ministère de la Fonction publique
Ministère de la Justice
Ministère des Affaires culturelles
Ministère des Affaires intergouvernementales
Ministère des Affaires municipales
Ministère des Affaires sociales
Ministère des Communications
Ministère des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières
Ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement
Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
Ministère du Revenu
Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre
Musée du Québec

Office de la construction du Québec
Office de la langue française
Office de la protection du consommateur
Office du recrutement et de la sélection du personnel
Office des autoroutes du Québec
Office des personnes handicapées du Québec
Office du crédit agricole
Office des professions
Ordre des ingénieurs forestiers du Québec
Ordre des podiatres du Québec

Quebec Federation of Home and Schools Associations

Radio-Québec
Régie de l'assurance-automobile du Québec
Régie de la Place des arts
Régie des entreprises de construction du Québec
Régie des loteries et courses du Québec
Régie des permis d'alcool du Québec
Régie des rentes du Québec
Régie des services publics du Québec
Régie du Grand théatre
Régie du logement

SIDBEC
Société d'aménagement de l'Outaouais
Société d'habitation du Québec
Société de développement de la baie James
Société des traversiers du Québec
Société du parc industriel du centre du Québec
Société de développement industriel
Société générale de financement
Société québécoise d'information juridique
Sûreté du Québec
Syndicat des fonctionnaires provinciaux inc.

Université Concordia

Ville de Québec

2. Rencontres de la Commission

Le secrétaire général du Conseil exécutif
M. Louis Bernard

Le sous-ministre de la Justice
M. Daniel Jacoby

Le président de «Commission of Freedom of Information and Individual Privacy» créée par le gouvernement de l'Ontario
M. Carlton D. Williams

Le sous-ministre des Communications
M. Pierre-A. Deschênes

Le ministre des Communications
M. Clément Richard

Le président du Comité de la protection de la jeunesse
M. Jacques Tellier

Le sous-ministre de l'Environnement
M. André Cayer

Le protecteur du citoyen
Mme Luce Patenaude

Le directeur général du financement des partis politiques
M. Pierre-Olivier Boucher

L'administrateur civil au Secrétariat général du gouvernement français et membre suppléante de la Commission d'accès aux documents administratifs
Mme Corinne Fabre

Le secrétaire général associé au Conseil exécutif
M. Gérard Frigon

L'ex-président de la Commission des droits de la personne
M. René Hurtubise

Le sous-ministre des Finances
M. Michel Caron

Le secrétaire général associé aux sociétés d'État
M. Jean Deschamps

Le président de la Régie des services publics
M. Yvon Côté

Les députés de Laprairie et Sherbrooke
MM. Gilles Michaud et Gérard Gosselin

Le président du Conseil de développement et de planification du Québec
M. Léonard Roy

Le président de la Société générale de financement
M. Guy Coulombe

Le secrétaire par intérim du Conseil du trésor
M. Robert Tessier

Le directeur du fichier central des entreprises au ministère des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières
M. Errol Dubreuil

Le sous-ministre adjoint à la technique au ministère des Communications
M. Bertrand Croteau

Le directeur général des élections
M. Pierre-F. Côté

Des représentants de la Sûreté du Québec

Le président de la Régie de l'assurance-maladie du Québec
M. Martin Laberge

Le sous-ministre du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
M. Pierre LeFrançois

Le président de l'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec
M. Jean-Guy Duperrey

Le directeur général du Bureau central de l'informatique au ministère des Communications
M. André Garnépy

Le sous-ministre de l'Éducation
M. Jacques Girard

Le secrétaire du ministère des Affaires sociales
M. Roger Ladouceur

Annexe III

Cheminement des demandes au Conseil exécutif et au Conseil du trésor

1. Le cheminement d'une demande au Conseil exécutif

Toutes les législations visant à accroître l'accès à l'information gouvernementale ont dû prévoir certaines restrictions pour les documents reliés à la formulation des politiques et à la prise de décision des gouvernements. Ces restrictions s'appuient sur la nature même du système politique démocratique qui confie aux élus et aux fonctionnaires des rôles spécifiques dans le processus décisionnel.

Pour bien comprendre le cheminement d'une décision au sein du Conseil exécutif, il faut d'abord noter que si les administrateurs publics sont habilités à prendre des décisions d'ordre administratif, ils peuvent aussi être associés à des processus décisionnels d'ordre politique lorsque la décision ultime revient à un ministre ou au Conseil des ministres. Des fonctionnaires sont associés à un processus décisionnel d'ordre politique quand, par exemple, un ministre leur demande de préparer un projet de politique d'aide aux personnes âgées ou aux entreprises d'un secteur de pointe. L'ensemble du ministère, de la plus petite unité administrative jusqu'au bureau du sous-ministre, peut alors être mis à contribution et de multiples projets sont alors considérés à partir d'hypothèses, d'analyses et de recommandations différentes. Dans ces cas, les travaux donnent lieu à des *analyses et à des recommandations des fonctionnaires*.

Pour analyser les implications politiques du projet présenté par ses fonctionnaires, le ministre fait appel aux fonctionnaires politiques de son cabinet. Dès lors que le ministre a accepté le projet de politique, il doit le soumettre à la considération du Conseil des ministres si ce projet conduit à l'introduction d'un projet de loi ou de règlement ou à l'engagement de nouveaux crédits par le gouvernement. À cet effet, le ministre prépare un mémoire portant sa signature. Ainsi, l'ensemble des documents soumis à la considération du Conseil des ministres portent la signature d'un de ses membres. Il s'agit de *mémoires ministériels*.

Dès qu'il reçoit un mémoire ministériel, le secrétaire général du Conseil exécutif lui attribue une cote et l'inscrit au *registre des mémoires*. Il le transmet, selon son contenu, à un ou des comités ministériels permanents du Conseil des ministres pour un premier examen. Formés uniquement de ministres, les comités du Conseil des ministres sont les suivants: le comité des Priorités, le comité ministériel permanent de la Condition féminine, le comité ministériel permanent du Développement social, le comité ministériel permanent du Développement culturel, le comité ministériel permanent de l'Aménagement, le comité de Législation, le Conseil du Trésor. Le

comité des Priorités est présidé par le Premier ministre, tandis que les comités ministériels permanents sont présidés par les ministres d'État.

Un comité du Conseil des ministres peut faire analyser le contenu d'un mémoire par des fonctionnaires avant de se réunir pour l'étudier et faire des recommandations au Conseil. Les *recommandations du comité ministériel* sont consignéees à un procès-verbal ou font l'objet d'une lettre adressée au Conseil.

Dès que l'étape du comité ministériel est franchie, le secrétaire général soumet le mémoire à l'attention du Premier ministre pour son inscription à *l'ordre du jour du Conseil des ministres*. Les recommandations des comités ministériels doivent être annexées au mémoire lors de sa présentation au Conseil des ministres. Si le mémoire recommande une action à caractère législatif, le texte du projet de loi doit l'accompagner.

À la suite de la réunion du Conseil des ministres, le secrétaire général, qui agit à titre de greffier du Conseil exécutif, dresse un *mémoire de délibérations* du Conseil et rédige le *texte des décisions du Conseil*. Ces décisions ne sont pas des actes du gouvernement et n'ont aucun effet juridique. En grande partie, elles concernent la régie interne du Conseil et ne sont distribuées qu'aux ministres directement concernés et à leurs sous-ministres. De la même façon, le *mémoire des délibérations* n'est pas soumis pour approbation au Conseil et n'est accessible qu'aux seuls membres du gouvernement.

Lorsque le Conseil conclut à la nécessité d'une action à portée juridique il peut l'exécuter par voie de *décret* ou par voie législative. S'il s'agit d'une action législative, le texte de la décision, ainsi que le mémoire de *projet de loi* sont transmis au comité de Législation, pour qu'il s'assure de la conformité du projet de loi avec la décision du Conseil des ministres.

En résumé, les *mémoires ministériels* qui sont entrés dans ce processus et sont donc contenus dans des documents du Conseil exécutif connaissent l'un des trois sorts suivants: ils donnent lieu à une décision et sont donc réglés; ils restent actifs mais en suspens si le Conseil ajourne une délibération ou une décision à leur sujet; ils sont retirés par les ministres qui les ont soumis.

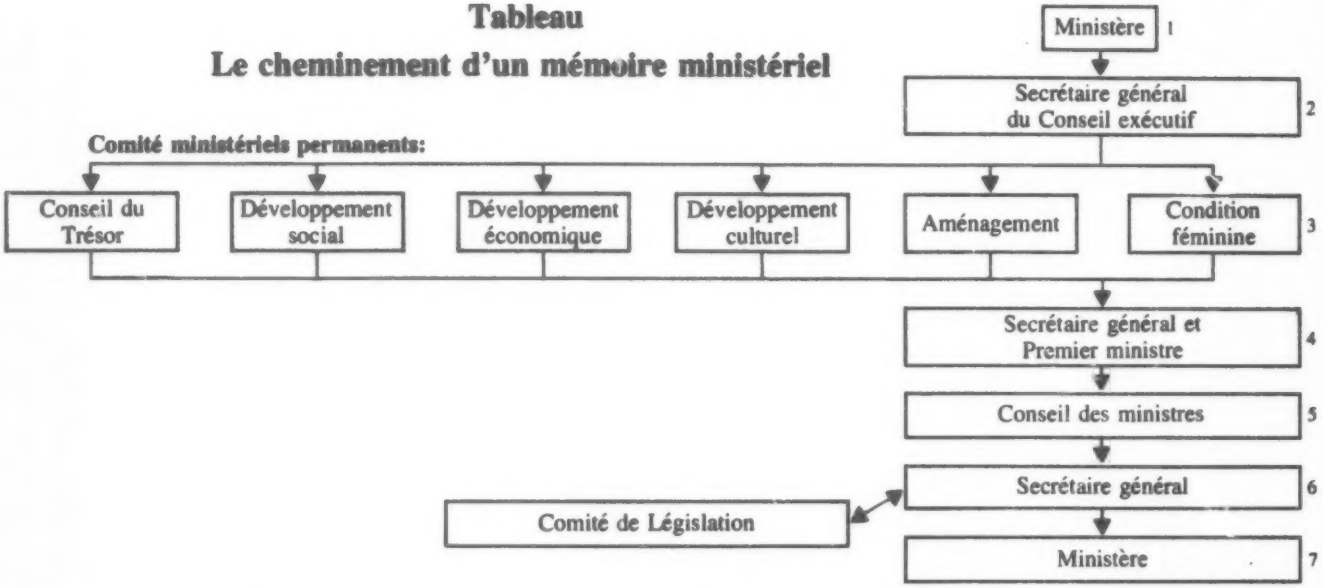
Ce bref exposé vise à faire comprendre les recommandations du rapport quant aux documents qui relèvent du Conseil des ministres. Ces recommandations peuvent se résumer de la façon suivante:

Nature du document	Condition de l'accès
• Registre des mémoires ministériels	• en tout temps
• Ordre du jour du Conseil des ministres, d'un Comité du Conseil, du Conseil du Trésor	• en tout temps
• Mémoire ministériel	
— Analyse contenue à un mémoire ministériel	• lors de l'annonce de la décision, du dépôt du projet de loi ou de la publication du décret
— Recommandation contenue dans un mémoire ministériel	• après 20 ans
• Recommandation d'un comité du Conseil	• après 20 ans
• Analyse ou recommandation d'un fonctionnaire du Conseil exécutif ou d'un comité du Conseil	• après 20 ans
• Analyse d'un fonctionnaire d'un ministère sectoriel se rapportant à l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet de décret	• lors du dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale ou de la publication du décret à la Gazette officielle
• Décision du Conseil des ministres	• non accessible
• Projet de loi	• lors du dépôt à l'Assemblée nationale
• Décret	• lors de sa publication à la Gazette officielle, soit au plus tard 30 jours après son adoption (sauf exception)
• Mémoire des délibérations du Conseil ou d'un Comité du Conseil	• après 20 ans.

L'accessibilité est sujette à certaines conditions spécifiées dans le texte du rapport.

Tableau

Le cheminement d'un mémoire ministériel



1 • élaboration du mémoire ministériel (analyse et recommandation)
• signature du ministre

2 • inscription au registre des mémoires
• transmission à un ou des comités ministériels permanents

3 • analyse et recommandation
• note au Conseil des ministres

4 • inscription à l'ordre du jour de la réunion du Conseil des ministres

5 • délibération et décision

6 • rédaction et transmission des décisions
• transmission du projet de loi au comité de législation

7 • application de la décision
• dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée nationale

2. Le cheminement d'une demande au Conseil du trésor

Le Conseil du Trésor est un organisme central dont la plupart des documents demeurent inaccessibles même dans les pays qui ont adopté des politiques d'accès aux documents administratifs. Étant donné le rôle clé que le Conseil joue dans l'administration québécoise, il est utile de connaître son fonctionnement et ainsi de pouvoir juger de l'utilité des recommandations de la Commission à l'égard des documents qu'il détient. Cette annexe se limite à la description du cheminement d'une demande adressée au Conseil.

Une demande au Conseil du Trésor prend la forme d'un C.T., d'un mémoire ministériel, ou s'inscrit dans la grande opération annuelle du budget. Examinons d'abord le cheminement des C.T. et des mémoires.

C.T. et mémoires

La demande d'un ministère est ordinairement présentée sur un formulaire appelé C.T. Il est utilisé pour:

a) demander un virement de fonds d'un élément du budget à un autre;

b) puiser au fonds de suppléance;

c) demander des effectifs nouveaux;

d) faire autoriser une dépense qui excède certains seuils prévus par la réglementation gouvernementale.

Le mémoire a le même rôle, mais il est surtout utilisé pour les programmes nouveaux.

La demande de fonds provient d'un directeur de service qui décrit «l'objet de la demande» et résume les explications. Elles est ensuite complétée à la direction des services administratifs du ministère concerné pour certification d'imputation et de disponibilité budgétaires. Le sous-ministre puis le ministre la signent avant de l'acheminer au Conseil du trésor.

Lorsqu'il s'agit d'un C.T. ou d'un mémoire pour puiser au fonds de suppléance, il doit en outre porter la signature du directeur de la comptabilité du ministère des Finances et celle du ministre des Finances.

Parvenue au Conseil du Trésor, toute demande est déposée au bureau du greffier, où elle est vérifiée, puis elle est remise à l'une ou plusieurs des directions d'analyse à l'intérieur des directions générales. Ces directions générales sont la direction des programmes, la direction des politiques

administratives, la direction des politiques du personnel et la direction de la coordination des négociations.

Les directions d'analyse vérifient toute demande quant à sa conformité aux règles établies. Lorsqu'elle est en tout point conforme, elle est classée dans les cas réguliers, signée par le directeur et retournée au greffier qui l'inscrit à l'ordre du jour du Conseil.

Si elle présente des écarts aux règles, elle entre dans la catégorie des cas spéciaux. Elle peut présenter des problèmes budgétaires, s'écarter des principes de la politique administrative ou constituer une nouveauté. Un analyste la scrute, communique avec le ministère et consulte aussi les autres analystes concernés, s'il y a lieu. Il procède ordinairement par téléphone. Il remet son rapport, qui se termine par une recommandation au secrétaire adjoint responsable de sa direction. L'analyse peut être reprise après discussion avec le secrétaire adjoint responsable du secteur, qui peut lui aussi consulter ses collègues. Lorsque l'analyse est complétée, le secrétaire adjoint la signe et la remet au greffier, qui l'inscrit dans les cas spéciaux, à l'ordre du jour du Conseil.

Le Conseil du Trésor siège ordinairement le mardi de sorte que ses décisions sont disponibles dans les jours qui suivent. Les décisions du Conseil qui constituent des recommandations pour le Conseil des ministres sont disponibles le lendemain pour la réunion. Le ministre et le sous-ministre concernés par une demande peuvent venir défendre leur projet devant le Conseil du Trésor. La demande peut être rejetée, modifiée ou acceptée, avec ou sans conditions.

Les réunions du Conseil du Trésor ne font pas l'objet d'un mémoire de délibérations, compte tenu du grand nombre de dossiers qui y sont traités à chaque réunion (au moins 150 dossiers par semaine). Mais l'émission d'une décision inscrite sur le C.T. rend compte du résultat des délibérations sur chaque dossier. Le secrétariat du Conseil envoie le C.T. ainsi complété au sous-ministre concerné et à la direction de la comptabilité ou du personnel, selon le cas, de son ministère. Le délai moyen de retour d'une demande est de trois semaines.

Budget

Le Conseil du Trésor est responsable de la préparation des prévisions budgétaires du gouvernement et, partant, de l'émission des directives reliées à cette opération.

Chaque année, en juin, le Conseil envoie aux ministères les directives contenant les paramètres du cycle budgétaire à l'intention des gestionnaires. À la même époque, le gouvernement décide des paramètres des enveloppes budgétaires, en fonction des prévisions de revenus et dépenses et des disponibilités d'emprunt.

Au cours de l'automne, les ministères transmettent au Conseil leurs prévisions de dépenses pour le prochain exercice financier. Ensuite, le Conseil fait l'analyse de ces requêtes et établit l'objectif des dépenses de chaque ministère en fonction du cadre financier fixé au mois de juin mais mis à jour et des priorités déjà agréées par les autorités.

Chaque ministre reçoit alors l'enveloppe budgétaire dont il disposera pour la réalisation des différents programmes administrés par son ministère. Il peut y apporter des ajustements de masse monétaire ou d'effectifs à l'intérieur de son enveloppe globale et négocier des modifications mineures jusqu'en janvier ou février. Les enveloppes budgétaires ou «crédits» sont généralement déposés à l'Assemblée nationale à la même époque que celle où le ministre des Finances prononce le discours du budget, habituellement au mois de mars.

La détermination des enveloppes budgétaires dépend donc en grande partie des prévisions de revenus pour l'année qui suit. La direction des études fiscales et économiques du ministère des Finances effectue une prévision des revenus autonomes du gouvernement, prévoit les revenus au titre de la péréquation, les autres revenus provenant du gouvernement fédéral et étudie les mesures fiscales.

À l'heure actuelle, tous ces documents sont pratiquement inaccessibles, sauf le livre du budget et les annexes, ainsi que les chiffres produits devant les commissions des crédits.

Annexe IV

Fichiers de renseignements nominatifs gérés par certains organismes gouvernementaux

Cette liste de fichiers de renseignements nominatifs est tirée de l'annexe 3 de l'étude de Jacques Bec intitulée *«L'identifiant universel des individus appliqué dans l'administration gouvernementale québécoise et ses conséquences»* (Québec, École Nationale d'administration publique, 1979). Cette liste, qui comprend cent quarante-cinq fichiers, ne prétend pas inclure tous les fichiers de renseignements nominatifs gérés par des organismes gouvernementaux. L'auteur n'a inventorié que les fichiers sur support magnétique et, parmi ceux-ci, n'a retenu que les fichiers maîtres, c'est-à-dire les «fichiers contenant de l'information de base directement mise à jour» (p. 11). L'auteur estime cependant que son inventaire, au moment où il a été effectué, couvrait au moins 80% des fichiers du gouvernement du Québec et qu'en ce qui concerne les fichiers les plus importants (ceux qui contiennent plus de 3 500 000 personnes), il était complet. On remarquera en terminant que, compte tenu des modifications administratives qui se sont produites depuis l'époque où cette liste a été établie, certains des fichiers répertoriés ne sont plus administrés par l'organisme sous le nom duquel ils apparaissent.

1. Commission de la Fonction publique

1. Individus
2. Concours (résultats)

2. Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre

1. Sites
2. Demande de plan
3. Fichier maître des services techniques
4. Fichier maître de qualification
5. Employeurs du service de placement étudiant
6. Étudiants du service de placement étudiant
7. Fichier maître des employeurs

3. Commission administrative des régimes de retraite

1. Remboursement/Pension
2. Identification
3. Cadres

4. Ministère du Revenu

1. Historique des activités et fichiers de référence
2. Fichier historique SV7
3. Fichier maître surtemps
4. Fichier individu (TÉLÉ-PEPSI-INDIVIDU)
5. Fichier maître FCE (TÉLÉ-FCEFM)
6. Historique des transactions TP-4
7. Taxe (SINTAX)
8. Historique des déclarations d'impôt
9. Fichier maître des contribuables

5. Commission des accidents du travail

1. Index des accidents du travail
2. Index des médecins
3. Index des employeurs
4. Paie des employés

6. Régie des rentes du Québec

1. Valideur
2. Registre des gains
3. Maître de la paie
4. Historique des familles (allocations familiales du Québec)
5. Contributions impôt foncier scolaire (C.I.F.S.)
6. Pensionnés

7. S.I.M.E.Q.

1. Fichier maître du traitement informatisé de tests (TRAIT)
2. Dossier personnel
3. Contrôle du budget
4. Fichier central des étudiants (secteur maternelle, primaire, secondaire)
5. Personnel individuel des institutions privées
6. Fichier maître registre
7. Personnel individuel des collèges
8. Personnel individuel des commissions scolaires
9. Relance 78
10. Fichier des commissaires
11. Banque de placement du secteur des enseignants
12. Fichier universel
13. Bourse de perfectionnement
14. Dossier collégial
15. Fichier maître des diplômés du collégial
16. Fichier maître étudiants (Prêts et bourses)
17. Fichier maître du projet éducation des adultes
18. Banques de données de TAUPE

8. Ministère des Transports

1. Accidents routiers
2. Immatriculation
3. Fichier des salariés
4. Paiement des loyers
5. Fichier des postes
6. Chauffeur de taxi
7. Expropriation
8. Traverse maritime
9. Transport en vrac
10. Permis de transport général
11. Permis de conduire
12. Permis d'exploitation
13. Points de démérite
14. Entretien d'hiver

9. Ministère des Richesses naturelles

1. Barrages du Québec
2. Facturation des baux de lots de grève
3. Fichier d'adressage (publications géologiques)
4. Dossier des stations météorologiques
5. Maître des dossiers
6. Fichier maître des titres miniers
7. Maître transfert

10. Ministère de l'Agriculture

1. Programme d'analyse des troupeaux porcins du Québec
2. Alimentation des bovins
3. Contrôle laitier postal
4. Contrôle aptitudes des porcs de race du Québec
5. Génisses laitières
6. Fichier maître identification
7. Fichier recensement agricole
8. Producteurs de subventions et primes

9. Maître contrôle de la qualité du lait
10. Fiche d'information générale
11. Assurés au régime de bovins de boucherie
12. Fichier du personnel

11. Office du crédit agricole

1. Fichier statistiques — Loi du crédit agricole
2. Maître comptable — Loi du crédit agricole
3. Fichier identification
4. Emprunteurs
5. Prêts

12. Ministère des Terres et Forêts

1. Info Fact (système HH)
2. Fichier des comptes pour les droits de coupe et les ventes de bien et service (système BA)
3. Fichier des reboiseurs
4. Fichier des employés (système BX)

13. Régie de l'assurance-maladie du Québec

1. Fichier des professionnels
2. Fichier des pharmaciens
3. Fichier des pharmacies
4. Fichier d'inscription des bénéficiaires
5. Fichier historique des bénéficiaires
6. Fichier maître de paiement
7. Fichier du personnel

14. Sûreté du Québec

1. Bilan du personnel
2. Permis généraux explosifs
3. Fichier des personnes
4. Synopsis de casiers judiciaires

15. Ministère de la Fonction publique

1. M14.S041.P70.D04
2. Maître de paie variable
3. Assiduité
4. Poste
5. Individus
6. Frais de millage
7. Fichier maître registre des gains
8. Fichier des griefs
9. Fichier maître de paie standard
10. Organismes de paie décentralisés
11. Cadres

16. S.Y.G.B.E.C.

1. Fichier des comptes à payer
2. Fichier des avances et frais de voyage
3. Engagement
4. Fichier des noms et adresses

17. Ministère des Affaires municipales

1. Finamam — Fichier informatique des noms et adresses du ministère des Affaires municipales
2. Adresses — AM

18. Ministère des Affaires sociales

1. Registre des tumeurs
2. Fichier des décès à partir de 1926
3. Fichier des naissances à partir de 1926
4. Fichier des mariages 1926-1978
5. Base de données — Systèmes sécurité du revenu

19. Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche

1. Permis de chasse et pêche
2. Secrétariat automatisé
3. Établissement hôtelier
4. Certificat du chasseur
5. Fichier des trappeurs
6. Baux de locations
7. Usagers potentiels des salles de congrès
8. Renseignements touristiques/fauniques

20. Ministère de la Justice

1. Banque de données — Greffe
2. Banque de données — Greffe Fichier des impliqués civils (GIMP)
3. Banque de données — Greffe Fichier des impliqués permanents (GORG)
4. Banque de données — Greffe Fichier des impliqués criminels (GIMP) (GCRM REC AC)
5. Fichier des dossiers Commission de contrôle des permis d'alcool
6. Centre de distribution
7. Fichier maître des infractions au code de la route
8. Bottin téléphonique
9. Fichier des dossiers — détention et probation
10. Personnel du ministère de la Justice
11. Mandats attribués aux avocats
12. Fichiers des poursuites
13. Fichier statistiques — détention et probation

Annexe V

Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel

Préambule

Les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, dans le respect notamment de la prééminence du droit ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant qu'il est souhaitable d'étendre la protection des droits et des libertés fondamentales de chacun, notamment le droit au respect de la vie privée, eu égard à l'intensification de la circulation à travers les frontières des données à caractère personnel faisant l'objet de traitements automatisés;

Réaffirmant en même temps leur engagement en faveur de la liberté d'information sans considération de frontières;

Reconnaissant la nécessité de concilier les valeurs fondamentales du respect de la vie privée et de la libre circulation de l'information entre les peuples,

Sont convenus de ce qui suit:

Chapitre I — Dispositions générales

Article 1er

Objet et but

Le but de la présente Convention est de garantir, sur le territoire de chaque Partie, à toute personne physique, quelles que soient sa nationalité ou sa résidence, le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, et notamment de son droit à la vie privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant («protection des données»).

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente convention:

a. «données à caractère personnel» signifie: toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable («personne concernée»);

b. «fichier automatisé» signifie: tout ensemble d'informations faisant l'objet d'un traitement automatisé;

c. «Traitement automatisé» s'entend des opérations suivantes effectuées en totalité ou en partie à l'aide de procédés automatisés: enregistrement des données, application à ces données d'opérations logique et/ou arithmétiques, leur modification, effacement, extraction ou diffusion;

d. «maître du fichier» signifie: la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme qui est compétent selon la loi nationale, pour décider quelle sera la finalité du fichier automatisé, quelles catégories de données à caractère personnel doivent être enregistrées et quelles opérations leur seront appliquées.

Article 3

Champ d'application

1. Les Parties s'engagent à appliquer la présente Convention aux fichiers et aux traitements automatisés de données à caractère personnel dans les secteurs public et privé.

2. Tout État peut, lors de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, ou à tout moment ultérieur, faire connaître par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe:

a. qu'il n'appliquera pas la présente Convention à certaines catégories de fichiers automatisés de données à caractère pesonnel dont une liste sera déposée. Il ne devra toutefois pas inclure dans cette liste des catégories de fichiers automatisés assujetties selon son droit interne à des dispositions de protection des données. En conséquence, il devra amender cette liste par une nouvelle déclaration lorsque des catégories supplémentaires de fichiers automatisés de données à caractère personnel seront assujetties à son régime de protection des données;

b. qu'il appliquera la présente Convention également à des informations afférentes à des groupements, associations, fondations, sociétés, corpo-

rations ou à tout autre organisme regroupant directement ou indirectement des personnes physiques et jouissant ou non de la personnalité juridique;

c. qu'il appliquera la présente convention également aux fichiers de données à caractère personnel ne faisant pas l'objet de traitements automatisés.

3. Tout État qui a étendu le champ d'application de la présente Convention par l'une des déclarations visées aux alinéas 2.*b* ou *c* ci-dessus peut, dans ladite déclaration, indiquer que les extensions ne s'appliqueront qu'à certaines catégories de fichiers à caractère personnel dont la liste sera déposée.

4. Toute Partie qui a exclu certaines catégories de fichiers automatisés de données à caractère personnel par la déclaration prévue à l'alinéa 2.*a* ci-dessus ne peut pas prétendre à l'application de la présente Convention à de telles catégories par une Partie qui ne les a pas exclues.

5. De même, une Partie qui n'a pas procédé à l'une ou à l'autre des extensions prévues aux paragraphes 2.*b* et *c* du présent article ne peut se prévaloir de l'application de la présente Convention sur ces points à l'égard d'une Partie qui a procédé à de telles extensions.

6. Les déclarations prévues au paragraphe 2 du présent article prendront effet au moment de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'État qui les a formulées, si cet État les a faites lors de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, ou trois mois après leur réception par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe si elles ont été formulées à un moment ultérieur. Ces déclarations pourront être retirées en tout ou en partie par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet trois mois après la date de réception d'une telle notification.

Chapitre II — Principes de base pour la protection des données

Article 4

Engagements des Parties

1. Chaque Partie prend, dans son droit interne, les mesures nécessaires pour donner effet aux principes de base pour la protection des données énoncés dans le présent chapitre.

2. Ces mesures doivent être prises au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention à son égard.

Article 5

Qualité des données

Les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé sont:

a. obtenues et traitées loyalement et licitement;

b. enregistrées pour des finalités déterminées et légitimes et ne sont pas utilisées de manière incompatible avec ces finalités;

c. adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées;

d. exactes et si nécessaire mises à jour;

e. conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées.

Article 6

Catégories particulières de données

Les données à caractère personnel révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions, ainsi que les données à caractère personnel relatives à la santé ou à la vie sexuelle, ne peuvent être traitées automatiquement à moins que le droit interne ne prévoie des garanties appropriées. Il en est de même des données à caractère personnel concernant des condamnations pénales.

Article 7

Sécurité des données

Des mesures de sécurité appropriées sont prises pour la protection des données à caractère personnel enregistrées dans des fichiers automatisés contre la destruction accidentelle ou non autorisée, ou la perte accidentelle, ainsi que contre l'accès, la modification ou la diffusion non autorisés.

Article 8

Garanties complémentaires pour la personne concernée

Toute personne doit pouvoir:

a. connaître l'existence d'un fichier automatisé de données à caractère personnel, ses finalités principales ainsi que l'identité et la résidence habituelle ou le principal établissement du maître du fichier;

b. obtenir à des intervalles raisonnables et sans délais ou frais excessifs la confirmation de l'existence ou non dans le fichier automatisé, de données à caractère personnel la concernant ainsi que la communication de ces données sous une forme intelligible;

c. obtenir, le cas échéant, la rectification de ces données ou leur effacement lorsqu'elles ont été traitées en violation des dispositions du droit interne donnant effet aux principes de base énoncés dans les articles 5 et 6 de la présente Convention;

d. disposer d'un recours s'il n'est pas donné suite à une demande de confirmation ou, le cas échéant, de communication, de rectification ou d'effacement, visée aux paragraphes *b* et *c* du présent article.

Article 9

Exceptions et restrictions

1. Aucune exception aux dispositions des articles 5, 6 et 8 de la présente Convention n'est admise, sauf dans les limites définies au présent article.

2. Il est possible de déroger aux dispositions des articles 5, 6 et 8 de la présente Convention lorsqu'une telle dérogation, prévue par la loi de la Partie, constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique:

a. à la protection de la sécurité de l'État, à la sûreté publique, aux intérêts monétaires de l'État ou à la répression des infractions pénales;

b. à la protection de la personne concernée et des droits et libertés d'autrui.

3. Des restrictions à l'exercice des droits visés aux paragraphes *b*. *c*. et *d* de l'article 8 peuvent être prévues par la loi pour les fichiers automatisés de données à caractère personnel utilisés à des fins de statistiques ou de recherches scientifiques, lorsqu'il n'existe manifestement pas de risques d'atteinte à la vie privée des personnes concernées.

Article 10

Sanctions et recours

Chaque Partie s'engage à établir des sanctions et recours appropriés visant les violations aux dispositions du droit interne donnant effet aux principes de base pour la protection des données énoncés dans le présent chapitre.

Article 11

Protection plus étendue

Aucune des dispositions du présent chapitre ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte à la faculté pour chaque partie d'accorder aux personnes concernées une protection plus étendue que celle prévue par la présente Convention.

Chapitre III — Flux transfrontières de données

Article 12

Flux transfrontières de données à caractère personnel et droit interne

1. Les dispositions suivantes s'appliquent aux transferts à travers les frontières nationales, quel que soit le support utilisé, de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé ou rassemblées dans le but de les soumettre à un tel traitement.

2. Une Partie ne peut pas, aux seules fins de la protection de la vie privée, interdire ou soumettre à une autorisation spéciale les flux transfrontières de données à caractère personnel à destination du territoire d'une autre Partie.

3. Toutefois, toute Partie a la faculté de déroger aux dispositions du paragraghe 2:

a. dans la mesure où sa législation prévoit une réglementation spécifique pour certaines catégories de données à caractère personnel ou de fichiers automatisés de données à caractère personnel, en raison de la nature de ces données ou de ces fichiers, sauf si la réglementation de l'autre Partie apporte une protection équivalente;

b. lorsque le transfert est effectué à partir de son territoire vers le territoire d'un État non contractant par l'intermédiaire du territoire d'une autre Partie, afin d'éviter que de tels transferts n'aboutissent à contourner la législation de la Partie visée au début du présent paragraphe.

Chapitre IV — Entraide

Article 13

Coopération entre les Parties

1. Les Parties s'engagent à s'accorder mutuellement assistance pour la mise en oeuvre de la présente Convention.

2. À cette fin,

a. chaque Partie désigne une ou plusieurs autorités dont elle communique la dénomination et l'adresse au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe;

b. chaque Partie qui a désigné plusieurs autorités indique dans la communication visée à l'alinéa précédent la compétence de chacune de ces autorités.

3. Une autorité désignée par une Partie, à la demande d'une autorité désignée par une autre Partie:

a. fournira des informations sur son droit et sur la pratique administrative en matière de protection des données;

b. prendra, conformément à son droit interne et aux seules fins de la protection de la vie privée, toutes mesures appropriées pour fournir des informations de fait concernant un traitement automatisé déterminé effectué sur son territoire à l'exception toutefois des données à caractère personnel faisant l'objet de ce traitement.

Article 14

Assistance aux personnes concernées ayant leur résidence à l'étranger

1. Chaque Partie prête assistance à toute personne ayant sa résidence à l'étranger pour l'exercice des droits prévus par son droit interne donnant effet aux principes énoncés à l'article 8 de la présente convention.

2. Si une telle personne réside sur le territoire d'une autre Partie, elle doit avoir la faculté de présenter sa demande par l'intermédiaire de l'autorité désignée par cette Partie.

3. La demande d'assistance doit contenir toutes les indications nécessaires concernant notamment:

a. le nom, l'adresse et tous autres éléments pertinents d'identification concernant le requérant;

b. le fichier automatisé de données à caractère personnel auquel la demande se réfère ou le maître de ce fichier;

c. le but de la demande.

Article 15

Garanties concernant l'assistance fournie par les autorités désignées

1. Une autorité désignée par une Partie qui a reçu des informations d'une autorité désignée par une autre Partie, soit à l'appui d'une demande d'assistance, soit en réponse à une demande d'assistance qu'elle a formulée elle-même, ne pourra faire usage de ces informations à des fins autres que celles spécifiées dans la demande d'assistance.

2. Chaque Partie veillera à ce que les personnes appartenant ou agissant au nom de l'autorité désignée soient liées par des obligations appropriées de secret ou de confidentialité à l'égard de ces informations.

3. En aucun cas, une autorité désignée ne sera autorisée à faire, aux termes de l'article 14, paragraphe 2, une demande d'assistance au nom d'une personne concernée résidant à l'étranger, de sa propre initiative et sans le consentement exprès de cette personne.

Article 16

Refus des demandes d'assistance

Une autorité désignée, saisie d'une demande d'assistance aux termes des articles 13 ou 14 de la présente Convention, ne peut refuser d'y donner suite que si:

a. la demande est incompatible avec les compétences, dans le domaine de la protection des données, des autorités habilitées à répondre;

b. la demande n'est pas conforme aux dispositions de la présente Convention;

c. l'exécution de la demande serait incompatible avec la souveraineté, la sécurité ou l'ordre public de la Partie qui l'a désignée, ou avec les droits et libertés fondamentales des personnes relevant de la juridiction de cette Partie.

Article 17

Frais et procédures de l'assistance

1. L'entraide que les Parties s'accordent aux termes de l'article 13, ainsi que l'assistance qu'elles prêtent aux persones concernées résidant à l'étranger aux termes de l'article 14, ne donnera pas lieu au paiement des frais et droits autres que ceux afférents eux experts et aux interprètes. Ces frais et droits seront à la charge de la Partie qui a désigné l'autorité qui a fait ia demande d'assistance.

2. La personne concernée ne peut être tenue de payer, en liaison avec les démarches entreprises pour son compte sur le territoire d'une autre Partie, des frais et droits autres que ceux exigibles des personnes résidant sur le territoire de cette Partie.

3. Les autres modalités relatives à l'assistance concernant notamment les formes et procédures ainsi que les langues à utiliser seront établies directement entre les Parties concernées.

Chapitre V — Comité consultatif

Article 18

Composition du Comité

1. Un Comité consultatif est constitué après l'entrée en vigueur de la présente Convention.

2. Toute Partie désigne un représentant et un suppléant à ce Comité. Tout État membre du Conseil de l'Europe qui n'est pas Partie à la Convention a le droit de se faire représenter au Comité par un observateur.

3. Le Comité consultatif peut, par une décision prise à l'unanimité, inviter tout État non membre du Conseil de l'Europe qui n'est pas Partie à la Convention à se faire représenter par un observateur à l'une de ses réunions.

Article 19

Fonctions du Comité

Le Comité consultatif:

a. peut faire des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'application de la Convention;

b. peut faire des propositions d'amendement à la présente Convention conformément à l'article 21;

c. formule un avis sur toute proposition d'amendement à la présente Convention qui lui est soumis conformément à l'article 21, paragraphe 3;

d. peut, à la demande d'une Partie, exprimer un avis sur toute question relative à l'application de la présente Convention.

Article 20

Procédure

1. Le Comité consultatif est convoqué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Il tient sa première réunion dans les douze mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente Convention. Il se réunit par la suite au moins un fois tous les deux ans et, en tout cas, chaque fois qu'un tiers des représentants des Parties demande sa convocation.

2. La majorité des représentants des Parties constitue le quorum nécessaire pour tenir une réunion du Comité consultatif.

3. À l'issue de chacune de ses réunions, le Comité consultatif soumet au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un rapport sur ses travaux et sur le fonctionnement de la Convention.

4. Sous réserve des dispositions de la présente Convention, le Comité consultatif établit son règlement intérieur.

Chapitre VI — Amendements

Article 21

Amendements

1. Des amendements à la présente Convention peuvent être proposés par une Partie, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ou par le Comité consultatif.

2. Toute proposition d'amendement est communiquée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux États membres du Conseil de l'Europe et à chaque État non membre qui a adhéré ou a été invité à adhérer à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 23.

3. En outre, tout amendement proposé par une Partie ou par le Comité des Ministres est communiqué au Comité consultatif qui soumet au Comité des Ministres son avis sur l'amendement proposé.

4. Le Comité des Ministres examine l'amendement proposé et tout avis soumis par le Comité consultatif et peut approuver l'amendement.

5. Le texte de tout amendement approuvé par le Comité des Ministres conformément au paragraphe 4 du présent article est transmis aux Parties pour acceptation.

6. Tout amendement approuvé conformément au paragraphe 4 du présent article entrera en vigueur le trentième jour après que toutes les Parties auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté.

Chapitre VII — Clauses finales

Article 22

Entrée en vigueur

1. La présente Convention est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle cinq États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention conformément aux dispositions du paragraphe précédent.

3. Pour tout État membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 23

Adhésion d'États non membres

1. Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du conseil de l'Europe pourra inviter tout État non membre du

Conseil de l'Eurove à adhérer à la présente Convention par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.*d*. du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des États c ntractants ayant le droit de siéger au Comité.

2. Pour tout État adhérant, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 24

Clause territoriale

1. Tout État peut, au moment de la signature ou au moement du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2. Tout État peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 25

Réserves

Aucune réserve n'est admise aux dispositions de la présente Convention.

Article 26

Dénonciation

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 27

Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres du Conseil et à tout État ayant adhéré à la présente Convention:

a. toute signature;

b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;

c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à ses articles 22, 23 et 24;

d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Strasbourg, le 28 janvier 1981, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe et à tout État invité à adhérer à la présente Convention.

Annexe VI

Deux exemples parmi d'autres

Cette annexe reproduit des extraits des mémoires présentés à la Commission par les ministères des Affaires sociales et de la Justice. Les éléments présentés peuvent illustrer les types de renseignements qui peuvent faire partie d'un dossier personnel et les types de transferts de données qui peuvent s'effectuer entre les organismes publics.

1. Extrait du mémoire du ministère des Affaires sociales

Renseignements contenus dans un dossier d'aide sociale

A) Section identification

1. Identification du demandeur et du conjoint, s'il y a lieu:

— Les nom et prénom
— La date de naissance
— Le sexe
— Le numéro d'assurance sociale
— Le statut civil
— Le nom et l'adresse de l'ex-conjoint, si séparé(é) ou divorcé(e)
— La date d'entrée au Canada, si né(e) hors du pays
— Prénom du père, nom de fille de la mère
— Numéro d'assurance-maladie (RAMQ).

2. Adresse:

Le dossier contient:
— L'adresse complète du demandeur
— Le numéro de téléphone, s'il y a lieu
— La langue de communication désirée: anglais, français.

3. La raison principale de la demande d'aide sociale.

4. Destinataire du chèque:
— À quel nom et à quelle adresse le chèque est émis.

5. Enfants à charge:
— Le nom et prénom de l'enfant à charge
— Son numéro d'assurance-maladie
— Le genre d'institution scolaire fréquentée (le niveau académique).

B) Déclarations faites par le bénéficiaire

1. Les biens possédés par le demandeur, son conjoint ou ses dépendants, s'il y a lieu:
   — La nature et la valeur des biens immobiliers, ainsi que la valeur nette
   — La nature des biens mobiliers:
      a) l'avoir liquide disponible ou à recevoir. Cela comprend l'avoir liquide qu'un ménage possède en espèces ou sous une forme qui en est l'équivalent, ainsi que la valeur des actifs qu'il peut convertir en espèces à court terme
      b) le montant de la police d'assurance-vie que détient le ménage, s'il y a lieu
      c) la valeur du véhicule automobile, s'il y a lieu
      d) la nature des biens mobiliers autres que les meubles, s'il y a lieu
   — S'il y a lieu, le montant que le ménage a réalisé en vendant ou en cédant des biens depuis les 3 années précédant la date de la demande.

2. Les revenus réalisés par le demandeur, son conjoint ou ses dépendants, s'il y a lieu:
   — Le revenu de travail, soit comme salarié ou travailleur autonome
   — La nature et le montant des autres revenus provenant d'organismes payeurs, gouvernementaux ou non
   — La nature et le montant d'un revenu de location

   N.B.: Tous les revenus, quelle qu'en soit la nature, doivent être déclarés.

3. Information complémentaire:
   — Le type de logement occupé. Exemples: loyer, chambre et pension. etc
   — Le nombre d'années de scolarité complétées
   — Le nom et l'adresse de l'ex-employeur ou de l'employeur actuel
   — La date et la raison de la fin de l'emploi
   — Le nombre de semaines travaillées au cours des 52 dernières semaines
   — La situation par rapport au droit du ménage à l'assurance-chômage
   — La disponibilité à travailler à temps plein
   — Le genre d'emploi postulé
   — La personne a-t-elle une carte de compétence ou non?
   — Le montant de la dette hypothécaire ou autres
   — Le demandeur ou son conjoint ont-ils été membres des forces armées?

— Le ménage est-il dans l'attente de la réalisation d'un droit quelconque?

C) Résultat d'évaluation

Toutes ces données sont validées et analysées en vertu de la Loi et du Règlement de l'aide sociale. Le résultat se traduit par un montant qui représente la prestation d'aide sociale versée mensuellement au destinataire inscrit.

Cette section nous informe également du montant réclamé par l'aide sociale, s'il y a lieu, avec le montant retenu à même les prestations, à titre de remboursement mensuel.

Information complémentaire contenue dans un dossier de perception

Au préalable, il faut mentionner qu'un agent de réclamation du Service de recouvrement a accès aux données contenues dans le dossier d'attribution. En outre des données d'identification de base, le dossier de perception comprend:

1. Un historique des montants réclamés pour chacun des mois
2. La somme du trop-payé, avec les montants d'intérêts chargés, s'il y a lieu
3. Le montant des remboursements effectués, avec la date
4. Le total du montant remboursé, avec le solde dû
5. Le montant qui apparaît sur l'entente signée par le débiteur. Y a-t-il respect de l'entente ou récidive?
6. Depuis quelle date la débiteur est-il facturé?
7. Le dossier est-il soumis au Contentieux pour poursuite judiciaire ou non?
8. Le dossier a-t-il fait l'objet d'une radiation de compte?

Renseignements fournis à l'Aide sociale par d'autres organismes

1. Le Programme de cession d'assurance-chômage (la C.E.I.C.) fournit à l'aide sociale, depuis le 17 avril 1979, le bordereau de paye des prestations d'assurance-chômage pour tout le Québec. Cela permet à l'aide sociale de vérifier le montant et la date des prestations d'assurance-chômage reçues par les requérants ou les bénéficiaires de l'aide sociale.

2. Dans le cadre du programme d'allocation de frais de garde, nous pouvons obtenir du ministère du Revenu, avec l'autorisation écrite du requérant, le revenu net annuel déclaré au ministère du Revenu pour l'année précédente.

3. La Régie des rentes du Québec nous a fourni, jusqu'au mois de janvier 1981, le bordereau du paye des allocations familiales du Québec, afin de nous permettre de faire les recherches d'adresse des débiteurs disparus.

Échanges d'information entre l'Aide sociale et les organismes

1. Échange systématique

Il existe une comparaison de fichier entre l'aide sociale et la Régie de l'assurance-maladie du Québec, dans le cadre de l'administration par la Régie de l'assurance-maladie des besoins spéciaux de santé prévus au règlement de l'aide sociale. Ce sont les services de chirurgie buccale, les services dentaires pour les bénéficiaires de moins de 16 ans, les services optométriques, les prothèses, appareils orthopédiques et équipement, les appareils auditifs aux personnes de 35 ans et moins, les services pharmaceutiques et la gratuité des médicaments, les services dentaires aux personnes de 16 ans et plus, les prothèses dentaires fournies par un dentiste ou un denturologiste et les appareils auditifs aux plus de 35 ans. Pour tous ces services administrés aux bénéficiaires d'aide sociale et à leurs dépendants, la Régie de l'assurance-maladie du Québec facture l'aide sociale qui, à son tour, réclame 50% au gouvernement fédéral, en vertu du programme partagé. La Régie de l'assurance-maladie du Québec a donc besoin de savoir si une personne était bénéficiaire d'aide sociale, au cours du mois où le besoin de santé a été fourni.

Il existe, depuis plus d'un an, un échange d'informations entre l'aide sociale et la main-d'oeuvre du Québec, concernant les données d'employabilité. Ces données servent à déterminer le profil d'employabilité et comprennent notamment l'état de santé du bénéficiaire d'aide sociale, sa disponibilité au travail, l'emploi précédemment occupé, les activités de recherche d'emploi, les contraintes à l'emploi, les qualifications professionnelles, le degré de scolarité. Une fois le candidat sélectionné, toutes ces données sont vérifiées à nouveau avec le bénéficiaire d'aide sociale et le conseiller en placement. En retour, la main-d'oeuvre fournit la rétro-information à l'aide sociale sur les résultats des démarches visant à trouver un emploi convenable au bénéficiaire d'aide sociale.

Il existe un échange d'informations entre l'aide sociale et la Curatelle publique du ministère de la Justice. En effet, le Règlement de l'aide sociale prévoit une réévaluation annuelle de tous les dossiers de l'aide sociale, incluant les dossiers sous la tutelle de la Curatelle publique. Il y a donc un échange de données financières entre les deux organismes, de manière à permettre la réévaluation annuelle du dossier d'aide sociale.

Depuis le 1er janvier, il existe une nouvelle loi qui vise à faciliter la perception des pensions alimentaires accordées par jugement. Un système d'échange de renseignements est en voie d'implantation entre l'aide sociale et le ministère de la Justice. D'une part, l'aide sociale communique l'identification des créanciers alimentaires bénéficiaires d'aide sociale. En retour le ministère de la Justice informe l'aide sociale du montant mensuel que le percepteur des pensions alimentaires a réussi à obtenir du débiteur.

2. Échange de renseignements non systématique i.e. du cas à cas.

Il existe le programme de cession des prestations de la Régie des rentes du Québec et l'aide sociale. Un requérant à l'aide sociale, qui est en attente des prestations de la Régie des rentes du Québec, signe une formule d'autorisation, par laquelle il consent à ce que la Régie des rentes du Québec émette un chèque conjoint. Ce protocole d'entente avec la Régie des rentes du Québec garantit le remboursement des sommes dues à l'aide sociale.

Il existe un programme de cession C.S.S.T. et aide sociale. Actuellement ce programme fonctionne tant bien que mal et pour une catégorie de prestataires seulement. Des négociations sont en cours en vue d'améliorer ce programme de cession.

Il existe un échange d'informations avec la Régie de l'assurance-automobile du Québec sur les prestations versées par la Régie de l'assurance-automobile du Québec à des bénéficiaires d'aide sociale. Également un projet de modification à la Loi de la Régie de l'assurance-automobile du Québec a été préparé, de manière à permettre la cession des prestations à certaines conditions.

Il y a eu récemment une comparaison «ad-hoc» des fichiers de l'aide sociale avec ceux du service des prêts et bourses du ministère de l'Éducation dont l'objectif premier était de déceler les personnes qui recevaient simultanément de l'aide sociale et un prêt et bourse de l'Éducation. L'analyse des données n'est pas encore complétée.

Il existe depuis peu une comparaison de fichier «ad hoc» des bénéficiaires d'aide sociale de plus de 65 ans avec le ministère de la Santé et du Bien-être social Canada. Ce mécanisme a pour but de vérifier pourquoi les personnes ne reçoivent pas la sécurité de la vieillesse. Il peut s'agir de personnes qui n'ont pas fait leur demande ou simplement de personnes qui n'ont pas été déclarées admissibles à la sécurité de la vieillesse.

Il existe un échange de listes «ad hoc» avec le ministère des Anciens Combattants et l'aide sociale, afin d'effectuer une vérification des revenus déclarés par les bénéficiaires. Règle générale, les revenus des anciens combattants sont suffisants pour exclure les personnes des bénéfices de l'aide sociale, d'où la nécessité d'effectuer la vérification.

Renseignements que l'Aide sociale fournit au ministère du Revenu

«Dans le cadre du programme du supplément au revenu de travail, l'aide sociale fournit au ministère du Revenu un relevé annuel des prestations d'aide sociale (TP-7) pour chaque bénéficiaire ou ex-bénéficiaire...»

Extrait du manuel de l'aide sociale sur les échanges de données avec d'autres organismes publics (mars 1981)

Organismes publics provinciaux	Renseignements à leur fournir
Ministère de l'Éducation (Service des prêts-bourses)	• l'existence d'un payé en trop à l'aide sociale, aux fins de l'octroi d'une aide financière par le M.E.Q.

	• le statut de bénéficiaire d'aide sociale, aux fins de suspendre un payé en trop autrement exigible par le M.E.Q.
Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre	• état de santé du bénéficiaire, scolarité, qualifications professionnelles, contraintes à l'emploi et tout autre renseignement concernant un bénéficiaire. Ces renseignements doivent être essentiels à la référence aux activités de main-d'oeuvre.
Commission de la santé et de la sécurité du travail	• montant des prestations versées à un ménage et période de prestations, aux fins de calcul du montant des prestations de la CSST remboursable à l'aide sociale.
Ministère de l'Agriculture	• le statut de bénéficiaire d'aide sociale, aux fins de l'octroi d'une aide financière.
	• tout renseignement (caractéristiques de la clientèle) essentiel à la référence, dans le cadre d'un plan de relèvement.
Régie des rentes du Québec	• le statut de bénéficiaire d'aide sociale, aux fins de suspendre un payé en trop autrement exigible.
	• montant des prestations versées à un ménage et période de prestations, aux fins de calcul du montant de prestations de la RRQ remboursable à l'aide sociale.
Régie de l'assurance-maladie du Québec	• le statut de bénéficiaire d'aide sociale, aux fins de l'émission du carnet de réclamation (carte d'assistance-médicaments).

Régie de l'assurance-automobile du Québec	• le statut de bénéficiaire d'aide sociale, aux fins de suspendre un payé en trop autrement exigible.
Directeurs des établissements visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux	• le statut de bénéficiaire d'aide sociale, aux fins de facturer une personne au taux minimum (contribution des parents au placement des enfants). • tout renseignement (caractéristiques de la clientèle) essentiel à la référence, dans le cadre d'un plan de relèvement.
Office des personnes handicapées du Québec	• tout renseignement essentiel à la référence, dans le cadre d'un «plan de service» visant l'intégration socio-économique du bénéficiaire handicapé. • nature et montant de l'aide pour besoins spéciaux versée à un bénéficiaire (l'aide matérielle pouvant être versée par l'Office ne l'étant que lorsqu'aucune autre ressource y a déjà pourvu).
Organismes publics fédéraux	
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	• état de santé du bénéficiaire, scolarité, qualifications professionnelles, contraintes à l'emploi et tout autre renseignement concernant un bénéficiaire. Ces renseignements doivent être essentiels à la référence aux activités de main-d'oeuvre.

	• le statut de bénéficiaire d'aide sociale et son adresse, aux fins de suspendre un payé en trop autrement exigible d'un débiteur de l'assurance-chômage.
Ministère des Affaires des Anciens Combattants	• montant des prestations versées à un ménage, aux fins d'établir l'admissibilité au programme d'aide du M.A.A.C. ou à des bénéfices plus élevés en vertu de ce programme.
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	• montant des prestations versées à un ménage, aux fins d'établir l'admissibilité au programme d'aide du MAINC.

2. — Extrait du mémoire du ministère de la Justice

Liste des fichiers du ministère de la Justice contenant des renseignements sur les citoyens

Identification	Organisme responsable	Description générale
Code de la route	Bureau juridique du Code de la route	Ce fichier comprend les contrevenants à la loi du Code de la route et dans certains cas les contrevenants de certaines lois municipales traitées par le bureau juridique du Code de la route
Détention / Probation	Direction générale de la Détention / Probation	Ce fichier contient l'information de tous les individus ayant été prévenus et détenus dans un établissement de détention ou ayant un dossier dans un bureau de probation
Commissaire à l'assermentation		Ce fichier contient les données sur les commissaires à l'assermentation
Personne	Direction du Personnel	Ce fichier contient l'identification du personnel du ministère de la Justice. On peut y trouver l'information reliée aux postes, à l'assiduité et au temps supplémentaire
Registre de l'état civil	Direction générale des Greffes	Informations concernant les naissances, mariages et décès enregistrés au Québec
Causes gouvernementales	Direction des Affaires civiles et pénales	Informations sur les personnes qui détiennent des causes au Civil et au Pénal (sauf code de la route et Loi des Alccols) auxquelles le gouvernement intervient soit à titre de poursuivant ou de poursuivi.
Détenteur de permis pour acquisition d'arme à feu	Sûreté du Québec	Informations sur les personnes qui détiennent un permis pour acquisition d'arme à feu
Index général (C.R.P.Q.)	Sûreté du Québec	Informations générales sur les personnes pour fins d'enquête
Dossier enquête	Commission des droits de la personne	Informations sur les personnes demandant les services de la Commission
Membres de la force policière	Commission de Police	Consignation des renseignements relatifs aux enquêtes des membres de la force policière
Crime organisé	Commission de Police (sous la garde du bureau de recherche du Québec sur le crime organisé)	Renseignements sur des activités criminelles sur des individus

Caractéristiques	Date de création	Échange d'information
Informatisé	1970	Gouvernemental Ministère des Transports (bureau des véhicules automobiles) (points de démérite); Ministère de la Justice — direction générale des Greffes (secteur criminel)
Informatisé	1976	Gouvernemental Bureau fédéral de la statistique; Sûreté du Québec; Direction générale des Greffes
Informatisé	1979	
Informatisé	1976	Gouvernemental Ministère de la Fonction publique
Manuel		Entente avec des organismes de recherche (Institut généalogique) Citoyens qui concernent son dossier Gouvernemental-Registre central des régimes matrimoniaux
Informatisé	1976	
Informatisé		Gouvernemental — Corps policier
Informatisé		Gouvernemental — Corps policier
Manuel		
Manuel		
Manuel	1972	

Identification	Organisme responsable	Description générale
Victimes d'actes criminels	Commission de la santé et de la sécurité du travail (indemnisation des victimes d'actes criminels)	Renseignements sur les victimes d'actes criminels faisant l'objet d'une demande d'indemnisation
Enfants / parents	Comité de protection de la Jeunesse	Informations sur les enfants et parents faisant l'objet d'une étude de dossier
Plumitif du Tribunal du Travail	Tribunal du Travail	Informations sur les personnes impliquées dans une cause du tribunal
Plumitif du Tribunal de l'Expropriation	Tribunal de l'Expropriation	Informations sur les personnes impliquées au plumitif d'une cause du tribunal
Plumitif du Tribunal du Transport	Tribunal du Transport	Informations sur les personnes impliquées dans une cause du tribunal
Plumitif du Tribunal des mines	Tribunal des Mines	Informations sur les personnes impliquées dans une cause du tribunal
Juges	Conseil de la Magistrature	Informations sur les juges
Fichier des personnes et des organismes directement impliqués dans le système judiciaire	Direction générale des Greffes	Informations nominatives concernant les avocats, les bureaux d'avocats, les notaires, les juges, les greffiers, les huissiers
Fichier des titulaires de permis — système «Régie des permis d'alcool»	Régie des permis d'alcool du Québec	Informations nominatives concernant les titulaires de permis et leurs établissements ainsi que les catégories de permis qui y sont rattachées
Régimes matrimoniaux	Direction des enregistrements officiels	Ce fichier contient les actes notariés enregistrés des régimes matrimoniaux
Fichier des débiteurs Système des centres de distribution	Direction générale des Greffes	Informations nominatives ainsi que l'état des créances et la situation comptable de son dossier
Fichier des parties. Système bureaux d'enregistrement	Direction générale des bureaux d'enregistrement	Informations nominatives concernant les parties impliquées dans tout document notarié

Caractéristiques	Date de création	Échange d'information
Manuel		
Manuel	1975	
Manuel		Publique
Manuel		Publique
Manuel		Publique
Manuel		Publique
Manuel		
Informatisé	1975	
Informatisé	1976	Diverses associations en relations avec la Régie; Gouvernement - Société des Alcools du Québec; Ministère de la Chasse et de la pêche (Hôtellerie)
Informatisé et manuel	1980	Bureau des notaires; citoyen en ce qui concerne son dossier
Informatisé	1971	La Semaine Commerciale Gouvernement-le ministère des Affaires sociales
Informatisé et manuel	1980	Publique

Identification	Organisme responsable	Description générale
Adresse-Revue Justice	Direction des Communications	Ce fichier contient tous les abonnés à la revue «Justice» du ministère de la Justice
Raisons sociales	Direction générale des Greffes	Ce fichier contient les informations concernant l'enregistrement des noms des raisons sociales
Fichier des parties et des intervenants. Système judiciaire	Direction générale des Greffes	Informations nominatives concernant les demandeurs, défendeurs, accusés, tiers, mis en cause, procureurs pour toutes les juridictions d'un greffe
Fonds d'aide aux recours collectifs	Fonds d'aide aux recours collectifs	Informations sur les personnes demandant de l'aide financière au fonds d'aide aux recours collectifs
Tribunal de la Jeunesse	Tribunal de la Jeunesse	Informations sur les personnes impliquées dans une cause du tribunal
Rapport d'autopsie	Laboratoire d'expertises médico-légales	informations sur les autopsies pratiquées sur les individus
Changement de nom	Direction de l'enregistrement officiel	Informations des personnes demandant un changement de nom
Individus décédés	Coroner	Informations sur les individus décédés
Aspirant policier	Institut de police	Informations sur les étudiants policiers faisant un stage à l'Institut

Caractéristiques	Date de création	Échange d'information
Informatisé	1979	Publique
Manuel		
Informatisé et manuel	Janvier 1975	La Semaine Commerciale, l'Information judiciaire, l'Écho de la Cour, le Barreau du Québec, bureaux d'avocats, citoyens Gouvernemental — Commission des services juridiques, la direction générale Détention/Probation, bureau Juridique du Code de la route, bureau des véhicules automobiles
Manuel		
Manuel		
Manuel		Gouvernemental — Coroner et Police
Manuel		
Manuel		Compagnies d'assurance — Police
Manuel		

Annexe VII

Documents législatifs consultés par la Commission

AUSTRALIE:

Freedom of Information Bill, 1978. (Canberra: Australian Government Publishing Service).

BELGIQUE:

Projet de loi relatif à la protection de certains aspects de la vie privée, Sénat de Belgique (1975-1976).

CANADA:

Loi édictant la loi sur l'accès à l'information et la loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la loi sur la preuve au Canada et la loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois. (Ottawa projet de loi C-43, 18 juillet 1980: 1re lecture).

Loi visant à compléter la législation canadienne en matière d'accès à l'information détenue par l'administration fédérale et modifiant la loi sur la preuve au Canada, la loi sur la Cour fédérale et la loi sur les textes réglementaires (Ottawa: projet de loi C-15, 24 avril 1979: 1re lecture).

Loi sur les droits de la personne, S.C., 1977. C. 33.

La liberté d'information au Canada, projet de loi type de l'Association du Barreau Canadien, mars 1979.

ÉTATS-UNIS:

Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (1966), modifié par (1974) Pub.L. 93-502, et par (1975) Pub.L. 94-409.

Privacy Act of 1974, 5 U.S.C. § 552 (a) (1974).

Governement in the Sunshine Act, 5 U.S.C. § 552 (b) (1976).

FRANCE:	*Loi no. 78 - 753 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal* (J. O. du 18 juillet 1978).
	Loi no. 78 - 17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (J.O. du 25 janvier 1978).
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD:	*Access to Public Documents Act*, projet de loi no. 33, 4ième session, 53ième législature (1977).
NOUVEAU-BRUNSWICK:	*Loi sur le droit à l'information*, S.N.B. 1978. c. R-10.3.
NOUVELLE-ÉCOSSE:	*An Act Respecting Access by the Public to Information on file with the Government*. S.N.C., 1977. c. 10.
SASKETCHEWAN:	*An Act Respecting the Right of the Public to Government Information*. Projet de loi no 33, 5ième session, 18ième législature (1978).
SUÈDE:	*The Freedom of the Press Act*, Constitutional documents of Sweden, 1975 (Swedish Risksdag).
	The Act on the Right to obtain Access to Official Documents of May 28th 1937 et amendements, 1975 (Swedish Riksdag).
	The Swedish Data Bank Statute. No SFS 1973-289 du 11 mai 1973 (Swedish Riksdag).
SUISSE:	*Directives applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale suisse*. (Berne: 16 mars 1981).

TERRE-NEUVE:

An Act respecting Freedom of Information. Projet de loi no 21, 2ième session, 38ième législature (1980).

Annexe VIII

Bibliographie sommaire

1. *L'accès aux documents administratifs*. Premier rapport d'activité (1979-80) de la Commission d'accès aux documents administratifs. Paris, la Documentation française, 1981, 181 p.

2. *L'administration et les dossiers personnels*. Gouvernement du Québec, ministère de la Justice, Août 1980, 18 p. (document de travail).

3. Bec Jacques. *L'identifiant universel des individus appliqué dans l'administration gouvernementale québécoise et ses conséquences*. Québec, École nationale d'administration publique, 1979, 141 p.

4. Bernier Gaston. Le droit à l'information au Québec. *Documentation et bibliothèques*, sept. 1979, p. 133 à 137.

5. Brière Jean-Marie. *L'information gouvernementale au Québec. Bibliographie analytique*. Travaux et recherches du Groupe de recherche en information et communication, Université Laval, Québec, 1977, 135 p.

6. *Business Record Exemption of the Freedom of Information Act*. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of Representatives (95th Congress, First Session). Washington, U.S. Government Printing Office, 1977.

7. Franson Robert T. *L'accès à l'information: Organismes administratifs autonomes*. Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa. 1979, 93 p.

8. Fox Francis, secretary of State and minister of Communications. *Access to Information Legislation*. Cabinet Discussion Paper, Juin 1980, 33 p.

9. *Freedom fo Information*. Report by the Senate Standing Committee on Constitutional and Legal Affairs on the Freedom of Information Bill 1978 and Aspects of the Archives Bill 1978. Canberra, Australian Government Publishing Service 1979, 526 p.

10. *Freedom of Information Act and Amendments of 1974: Legislative History. Texts and Other Documents*. Committe on Government Operations (U.S. House of Representatives) and Committee of the Judiciary (U.S. Senate). Washington, U.S. Government Printing Office, 1975, 571 p.

11. *Freedom of Information Case List*. Office of Information Law and Policy, U.S. Department of Justice. September 1980 Edition, 204 p.

12. Itzhak Galnoor (ed.) *Government Secrecy in Democracies*. New York, New York University Press, 1977, 313 p.

13. Glenn H. Patrick. Le droit au respect de la vie privée. *Revue du Barreau*. Tome 39, Numéro 5 (sept-oct. 1979), p. 879-916

14. *L'information gouvernementale en Grande-Bretagne*. Rapport d'un groupe d'étude du ministère des Communications. Montréal, juillet 1973, 36 p.

15. Lévesque Fernand. *The Right to Information Act in New Brunswick*, août 1980, 4 p.

16. *La liberté d'information au Canada. Un projet de loi type*. Comité spécial sur la liberté d'information, Association du Barreau canadien. Mars 1979, 31 p.

17. Lowenstein Daniel H. *Public Access to Government Records in the United States: A Report to the Minister of Electoral and Parliamentary Reform of the Province of Quebec, 1979, 230 p.*

18. Martin Jean-Marie. *La disponibilité des documents publics*. Texte présenté à la Conférence annuelle de l'Institut canadien de l'Administration publique, le 7 septembre 1976, 15 p.

19. *Personal Privacy in an Information Society. The Report of the Privacy Protection Study Commission. Washington, U.S. Government Printing Office, 1977, 654 p.*

20. *Public Government for Private People*. Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, Toronto, 1980, 812 p.

21. *Rapport de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés. Bilan et perspectives 1978-1980*, la Documentation française, 1980, 219 p.

22. Rowat Donald C. *Public Access to Government Documents: A Comparative Prespective*. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, Research Publication no 3, 1978, 116 p.

23. *Tableaux comparatifs des législations étrangères concernant l'accès aux documents administratifs*. Secrétariat à la Réforme électorale, sept. 1980.

24. *Tableaux comparatifs des législations étrangères concernant la protection des renseignements personnels*. Commission d'étude sur l'accès à l'information gouvernementale et la protection des renseignements *personnels, février 1981*.

25. Trudel Pierre, Boucher Jacques, Piotte René et Brisson Jean-Maurice, *Contribution à l'étude de la notion de droit à l'information en droit québécois*. Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, 1980, 405 p.

Achevé d'imprimer à
Québec en juin 1981, sur
les presses du Service des impressions en régie
du Ministère des Communications
du Québec

POOR

QUALITY

ORIGINAL